

# Balance de Resultados 2018

Plan Nacional de Desarrollo  
2014-2018



El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación

Balance de Resultados 2018  
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

***Equipo de coordinación y redacción:***

Dirección de Seguimiento y Evaluación de  
Políticas Públicas

***Directora General***

Gloria Amparo Alonso Másmela

***Subdirector General Sectorial***

Rafael Puyana Martínez Villalba

***Subdirector General Territorial***

Diego Rafael Dorado Hernández

***Secretaría General***

Jenny Fabiola Páez Vargas

***Director de Seguimiento y Evaluación  
de Políticas Públicas***

Lucas Sebastián Gómez García

Óscar Sánchez (Coordinador)

Alejandra León

Ana María Montañez

Andrea Álvarez

Andrés Guevara

Julián Cubillos

Laura Acosta

María Alejandra Hernández

María Nancy Ramírez

María Paula Rubio

Nayibe Barrera

Silvia Pérez

Daniela Sánchez

© Departamento Nacional de Planeación,

Abril de 2019

[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

Calle 26 13-19

PBX: 3815000

Bogotá D.C., Colombia

Hecho en Colombia

# Contenido

Presentación	5
<b>Pilares</b>	<b>6</b>
I Colombia en Paz	7
II Colombia equitativa y sin pobreza extrema	12
III Colombia, la más educada	17
<b>Estrategias Transversales</b>	<b>22</b>
IV Competitividad e infraestructura estratégicas	23
V Movilidad social	61
VI Transformación del campo	112
VII Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz	127
VIII Buen gobierno	158
IX Crecimiento Verde	184
<b>Estrategias Regionales</b>	<b>199</b>
X Aspectos generales	200
XI Caribe próspero, equitativo y sin pobreza extrema	212
XII Eje Cafetero y Antioquia: capital humano innovador en territorios incluyentes	226
XIII Conectividad para la integración y el desarrollo productivo sostenible de la región Centro-Oriente y Bogotá D. C.	236
XIV Pacífico: desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental	248
XV Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: crecimiento y bienestar para los Llanos	259
XVI El Centro-Sur-Amazonía de Colombia, tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental	268
XVII Consistencia macroeconómica	277

Glosario de acrónimos, abreviaciones y siglas	289
Índice de gráficos	296
Índice de cuadros	298
Índice de tablas	298
Índice de mapas	299
Bibliografía	300
Anexos	305

## Presentación

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 29 de la Ley 152 de 1994<sup>1</sup>, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) presenta el Balance de Resultados para la vigencia 2018 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018: “Todos por un nuevo país”. Este balance se construye a partir del seguimiento estratégico que realiza el DNP a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia). El documento busca articular la mirada nacional, transversal y regional contenida en el PND a través de información objetiva sobre el avance de las políticas públicas nacionales y se complementa con información de la Encuesta de Percepción Ciudadana (EPC) al PND.

Este documento contribuye a generar evidencia para retroalimentar los procesos de gestión pública orientada al logro de resultados, brindando información pertinente para identificar los avances y desafíos asociados con la implementación de las intervenciones previstas en el PND. Además, el balance constituye un insumo para fomentar el control social por parte de todos los actores de la sociedad, toda vez que se trata de un documento público puesto a disposición de la ciudadanía en general.

Al inicio de cada uno de los capítulos correspondientes a los diferentes componentes estratégicos del PND 2014-2018 se incluye una tabla con un balance cuantitativo del número total de indicadores y la discriminación de los mismos frente a su nivel de avance durante el cuatrienio (Tabla 1). En tal sentido, se establecen cuatro niveles de cumplimiento frente a las metas establecidas: 1) esperado —cumplimiento mayor o igual al 100%—, 2) alto —cumplimiento mayor o igual al 80% pero inferior al 100%—, 3) medio —cumplimiento mayor o igual al 50% pero inferior al 80%—, y 4) bajo —cumplimiento inferior al 50%—.

**Tabla 1. Ejemplo de tabla con nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018.**

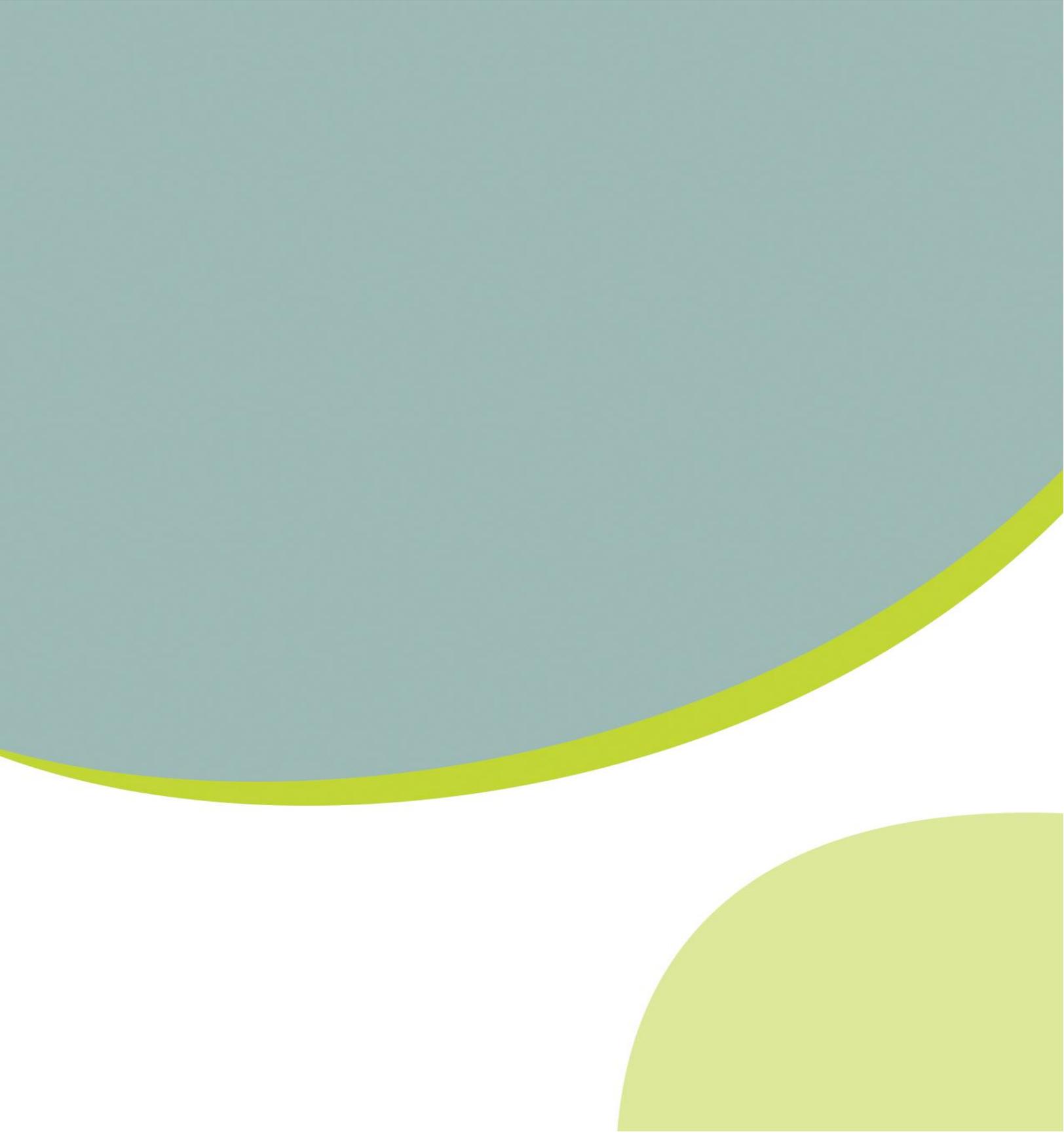
Esperado ( $X \geq 100\%$ )	Alto ( $80\% \leq X < 100\%$ )	Medio ( $50\% \leq X < 80\%$ )	Bajo ( $X < 50\%$ )	Total
X (XX%)	X (XX%)	X (XX%)	X (XX%)	X (XX%)

Fuente: cálculos DNP.

En cada capítulo, luego de la anterior tabla, se presentan los resultados alrededor de los objetivos establecidos en cada pilar, estrategia transversal y estrategia regional del PND 2014-2018. Además, en los anexos se incluye un resumen de las evaluaciones de políticas públicas realizadas durante la vigencia 2018, así como la agenda de evaluaciones previstas para el año 2019.

<sup>1</sup> “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.

# Pilares



# I Colombia en Paz

---

El PND 2014-2018 le apostó a la construcción de una Colombia en paz, resultado no sólo de la dejación de armas, sino también de brindar garantías para el goce efectivo de derechos por parte de los ciudadanos, el cierre de brechas urbano-rurales, la profundización de la democracia, y la reconstrucción de la confianza entre el Estado y la ciudadanía.

Posterior a la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno de Colombia para el período 2014-2018 y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en 2018 se pusieron en marcha los acuerdos bilaterales establecidos. En tal sentido, se alcanzaron los siguientes resultados:

1) La bancarización de 21.000 campesinos que se vincularon al programa de sustitución de cultivos ilícitos en Briceño (Antioquia), Uribe (Meta), Tibú (Norte de Santander), San José del Guaviare, Colinas (Guaviare) y Puerto Asís (Putumayo).

2) Más de 28.000 familias suscribieron acuerdos de sustitución voluntaria y de ellas, más de 21 mil personas se bancarizaron.

3) La formulación del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), que contiene los principales proyectos que demandan los 170 municipios priorizados por los mecanismos establecidos para la estabilización de la paz, mediante un proceso de participación con más de 60.000 personas en 101 municipios.

4) La entrega e inicio de ejecución de 1.283 obras de Pequeñas Infraestructuras Comunitarias (PIC) en 52 municipios pertenecientes de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), con una inversión de \$134.000 millones.

5) Entre 2012 y 2018, las operaciones de desminado humanitario adelantadas por los operadores acreditados permitieron la declaración de 150 municipios libres de sospecha y 172 libres de reporte dentro de los 170 priorizados, correspondientes a 7.997.350 m<sup>2</sup> liberados. De los 351 municipios restantes, 134 se encontraban en intervención. Para la prevención del riesgo en los territorios afectados, se lideró la construcción e implementación de modelos de Educación en el Riesgo de Minas Antipersona (MAP) que, desde 2012, permitió la sensibilización de más de 192.000 personas en 376 municipios de 28 departamentos (Descontamina Colombia, 2018).

6) La implementación del proyecto Justicia Local para la Paz, con lo cual se benefició a más de 23.000 colombianos en las zonas rurales.

7) La puesta en marcha de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

Así mismo, en 2018 se ajustó la estructura y funcionamiento del Fondo Colombia en Paz, estableciendo la elaboración de informes semanales de carácter público para los ciudadanos, con el propósito de acelerar su funcionamiento y generar mayor transparencia en la administración de los recursos para la implementación de los Acuerdos de Paz.

De otra parte, durante el 2018, y en cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo Final, se aprobó el Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3932, para fortalecer el proceso de implementación del Acuerdo, estableciendo los recursos indicativos necesarios para su financiación<sup>2</sup>, así como los lineamientos para operativizar el PMI, y lograr su articulación con los PND hasta 2034 y con los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) y su armonización con los mecanismos de programación presupuestal como el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

El Acuerdo Final establece la adopción de 16 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, con el objetivo de superar la pobreza rural y lograr el cierre de brechas entre el campo y la ciudad a 15 años. Estos planes deben ser implementados con celeridad, coordinación y asignación de recursos en los 170 municipios correspondientes a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). A diciembre de 2018 se adoptaron los Planes Nacionales sectoriales de Vías para la Integración Regional — Ministerio de Transporte— y el Plan Nacional de Electrificación Rural —Ministerio de Minas y Energía—. En cierre técnico se encontraban el Plan Nacional de Conectividad Rural —Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones— y el Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural —Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio—.

Durante el 2018, la Consejería para el Posconflicto —Consejería para la Estabilización y la Consolidación— puso en marcha el Sistema de Integrado de Información para Posconflicto (SIIPO), como herramienta para monitorear el avance del PMI. En este contexto, se inició el trabajo sectorial para el diseño de las fichas técnicas de los 501 indicadores contenidos en el Plan Marco de Implementación (PMI), de estos, a cierre de 2018, se aprobaron 236 fichas, 179 estaban en estado precargado, 84 rechazadas y dos corregidas.

Con la suscripción del Acuerdo Final, desde 2017, se inició la reincorporación de los 13.043 exintegrantes de las FARC que, a partir de su acreditación por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y con el acompañamiento de la Agencia para la Reincorporación, reciben la renta básica para su manutención, afiliación en seguridad social, educación básica —a través del Programa “Arando la Educación”—, asistencia

---

<sup>2</sup> Contiene los lineamientos para operativizar el PMI, y lograr su articulación con los PND hasta 2034 y con los planes de desarrollo territorial (PDT); su armonización con los mecanismos de programación presupuestal como el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

técnica para proyectos productivos y suministro de alimentación para aquellas personas que continúan en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación.

En junio de 2018, se aprobó el Documento CONPES 3931, con el fin garantizar una reincorporación integral de exintegrantes de las FARC y sus familias a la vida civil, de acuerdo con sus intereses y en el marco del Acuerdo Final. De otro lado, se elaboró y colocó en funcionamiento el clasificador presupuestal de la política transversal de posconflicto en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP). Esta herramienta se implementa para identificar y monitorear los recursos del Presupuesto General de Nación orientados a la implementación del Acuerdo de Paz, ya que permite asociar los proyectos de inversión a los pilares del Plan Marco de Implementación (PMI) que fueron definidos como las dimensiones de esta política transversal. Además de facilitar el seguimiento de recursos, los reportes de este clasificador podrán servir de insumo para la toma de decisiones y la priorización del gasto de inversión.

Este pilar del PND 2014-2018 estaba compuesto por cinco grandes metas, mediante las cuales se implementaron acciones de política pública que permitieron alcanzar un cumplimiento promedio del 59,2% a 31 de diciembre de 2018. Respecto al cumplimiento de las cinco metas definidas para el cuatrienio, asociadas con igual número de indicadores incluidos en este pilar, se evidencia que se alcanzó el cumplimiento esperado en una de ellas —cumplimiento del 100% de la meta—, en otro se presentó un cumplimiento alto —80%—, dos tuvieron un cumplimiento medio y en un caso se evidenció un porcentaje de avance menor al 50% —cumplimiento bajo—. Lo anterior, se evidencia en la Tabla 2

**Tabla 2. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018<sup>3</sup> – Pilar Colombia en Paz.**

Esperado ( $X \geq 100\%$ )	Alto ( $80\% \leq X < 100\%$ )	Medio ( $50\% \leq X < 80\%$ )	Bajo ( $X < 50\%$ )	Total
1 (20%)	1 (20%)	2 (40%)	1 (20%)	5 (100%)

Fecha de corte: diciembre 31, 2018. Fecha de actualización: abril 29, 2019.  
Fuente: cálculos DNP.

El año 2018 fue el menos violento de la última década (Gráfico 1). El número de acciones de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML) en el territorio nacional se redujo de 166 en 2014 a 11 en 2018. En virtud del Acuerdo de Paz, las FARC no continuó sus operaciones como grupo armado ilegal. No obstante, persiste el conflicto armado con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), así como la amenaza local y diferenciada, asociada con el crimen organizado.

<sup>3</sup> Para mayor detalle sobre los indicadores de este pilar, consultar la página de Sinergia: <https://sinergiapp.dnp.gov.co>.

**Gráfico 1. Acciones subversivas en el territorio nacional, 2009 – 2018.**



Fuente: MinDefensa.

Adicionalmente, en 2018, se continuó con el fortalecimiento de los mecanismos de promoción de derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. En consecuencia, al cierre de diciembre de 2018, se formularon 959.580 asesorías al derecho a la reparación a víctimas del conflicto armado interno. Así mismo, la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV) realizó indemnizaciones a 140.806 hogares víctimas de desplazamiento forzado, con una inversión \$1,9 billones, con lo cual se cumplió con la meta del cuatrienio. Así mismo, la UARIV otorgó 962.815 indemnizaciones a víctimas del conflicto armado por \$5,7 billones —cumplimiento del 102% de la meta—.

Aunque durante los últimos años se presentó una reducción continua en la tasa de homicidios en el país, durante 2018 esta tendencia se revirtió, con un total de 25,8 homicidios por cada cien mil habitantes, resultado que no se presentaba desde 2014.

A partir de los resultados obtenidos mediante la medición del Indicador de Convergencia Regional<sup>4</sup> (ICIR), entre 2015 y 2017<sup>5</sup>, dicho indicador se redujo en 0,4 puntos, al pasar de 18,6 a 18,2 en los 187 municipios identificados con alta y muy alta incidencia del conflicto, lo cual contribuyó al cumplimiento de las metas esperadas para los años en mención —19,2 en 2015 y 18,3 en 2017—. En relación con lo anterior, en el cuatrienio 2014-

<sup>4</sup> La metodología desarrollada por el DNP permite medir y comparar los resultados de las entidades de los municipios más afectados por el conflicto (187 identificados) en materia de: cobertura en educación media, resultados de las pruebas SABER 11 en matemáticas, cobertura de la vacuna pentavalente, mortalidad infantil, ingreso tributario per cápita, participación de ingresos tributarios sobre ingresos totales y déficit de vivienda rural. Valores que se acerquen a cero indican una mayor convergencia —situación deseable—, mientras que valores cercanos a 100 evidencian mayores disparidades (en promedio) entre los municipios.

<sup>5</sup> Año más reciente para el cual se dispone de información.

2018 se definieron e implementaron estrategias relacionadas con la construcción y mantenimiento de redes viales; la reducción del déficit en electrificación, agua potable, saneamiento básico; y la conectividad digital, las cuales contribuyeron a mejorar la calidad de vida de la población ubicada en zonas anteriormente afectadas por el conflicto.

De acuerdo con los datos de pobreza monetaria rural, correspondiente a 2017<sup>6</sup>, el 36% de la población ubicada en la zona rural se encontraba en condición de pobreza monetaria, lo que significa que no tienen un ingreso suficiente para adquirir las canastas normativas alimentaria<sup>7</sup> y no alimentaria.

A través del fortalecimiento de capacidades de gestión administrativa y buen gobierno se buscó impulsar una gobernanza viable y sostenible de la paz en las regiones. De tal forma, en el periodo 2014-2018, a través de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), se brindó asesoría técnica a los 400 municipios más afectados por el conflicto y que presentaban bajo desempeño institucional, con lo que se cumplió con la meta prevista para el cuatrienio.

---

<sup>6</sup> Año más reciente para el cual se dispone de información.

<sup>7</sup> La Canasta Alimentaria Normativa (CAN), es un indicador estadístico que tiene por objeto medir el costo mensual de un conjunto de alimentos que cubren la totalidad de los requerimientos nutricionales, toma en cuenta los hábitos de consumo de la población venezolana y las disponibilidades de la producción nacional.

## II Colombia equitativa y sin pobreza extrema

El PND 2014-2018 promovió un modelo de desarrollo económico que contribuyera a la equidad y que fuera inclusivo para todos los colombianos, sin distinción de procedencia, grupo étnico, género, edad, discapacidad o situación social, para la definición de políticas incluyentes, encaminadas a mejorar la disponibilidad y el acceso a servicios públicos domiciliarios, la salud, y la educación, para una mejora continua de las condiciones de habitabilidad, acceso vial y ordenamiento territorial en el país.

Para cumplir con estos objetivos, el PND (DNP, 2015) incluyó diversas estrategias bajo la responsabilidad de múltiples sectores que tienen injerencia sobre la equidad y la pobreza del país. De esta manera, se establecieron cuatro objetivos: 1) erradicar la pobreza extrema en 2024 y reducir la pobreza moderada; 2) reducir las brechas poblacionales en materia de ingresos; 3) reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad; y 4) promover el desarrollo económico incluyente del país y sus regiones.

Como resultado del cumplimiento de estas y otras políticas, se alcanzó un porcentaje de avance del cuatrienio de 74,3%, en el cual cuatro de las seis metas propuestas para la estrategia, se cumplieron al 100%. Por otro lado, dos metas presentan un cumplimiento medio inferior al 50% respecto de la meta definida (Tabla 3). Las siguientes secciones presentan los resultados específicos para cada uno de los objetivos de la estrategia Colombia Equitativa y Sin Pobreza Extrema.

**Tabla 3. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018<sup>8</sup> – Pilar Colombia Equitativa.**

Esperado ( $X \geq 100\%$ )	Alto ( $80\% \leq X < 100\%$ )	Medio ( $50\% \leq X < 80\%$ )	Bajo ( $X < 50\%$ )	Total
4 (75%)	0 (0%)	0 (25%)	2 (0%)	6 (100%)

Fecha de corte: diciembre 31, 2018. Fecha de actualización: abril 29, 2019.

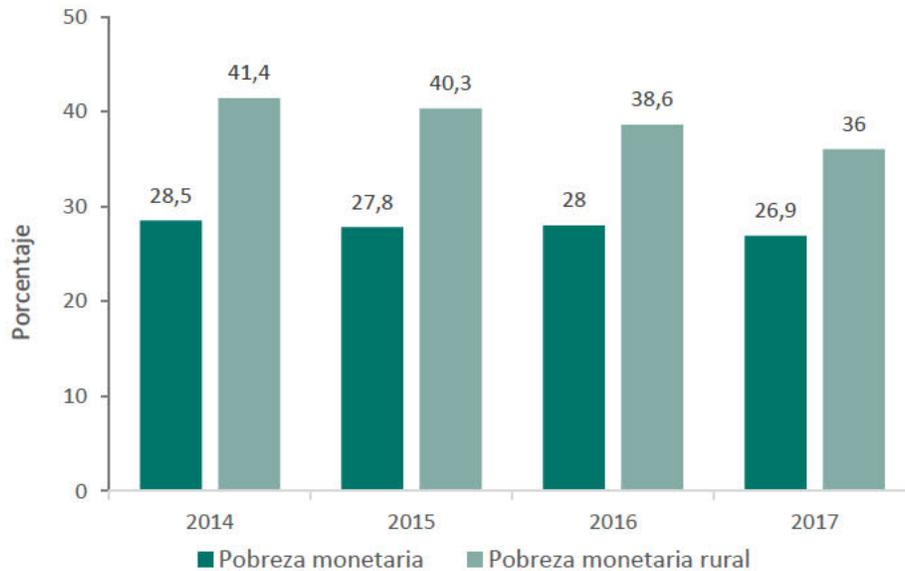
Fuente: cálculos DNP.

La promoción del desarrollo sostenible del país se ve influenciada por la generación de programas e iniciativas a nivel nacional y territorial que respondan a los objetivos mencionados anteriormente. La pobreza monetaria mide la proporción de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza, la cual indica el número de hogares que tienen ingresos o consumo per cápita inferiores al costo de una canasta total de bienes y servicios mínimos esenciales. En los últimos cuatro años, la pobreza monetaria se redujo en 5,4 p.p., al pasar de 41,4% en 2014 a 36% en 2017 (Gráfico 2). Así mismo, entre 2014

<sup>8</sup> Para mayor detalle sobre los indicadores de este pilar, consultar la página de Sinergia: <https://sinergiapp.dnp.gov.co>.

a 2017, la pobreza monetaria rural disminuyó en 1,6 p.p., al pasar de 28,0% en 2014 a 26,9% en 2017.

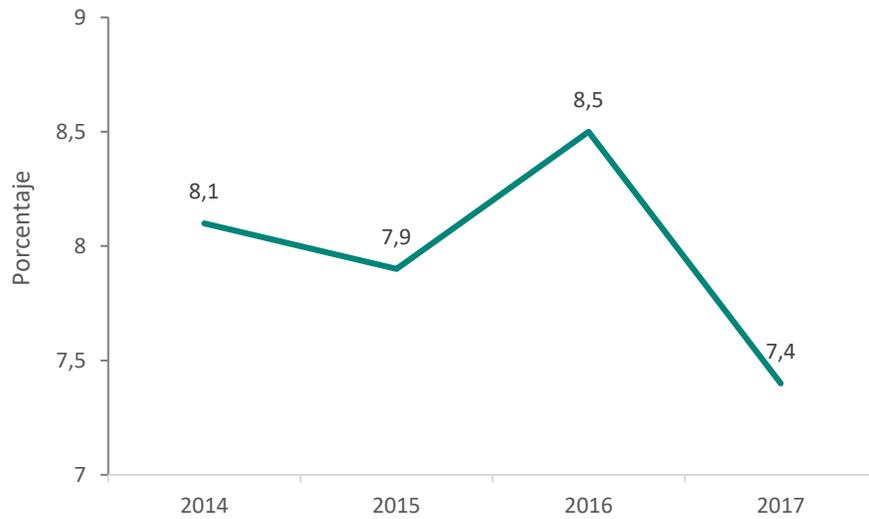
**Gráfico 2. Pobreza monetaria, 2014 – 2017.**



Fuente: DANE, GEIH.

Por su parte, la pobreza extrema mide la proporción de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza extrema, la cual indica el número de hogares que tienen ingresos o consumo mensuales per cápita inferiores al costo de una canasta de alimentos. En 2017, la incidencia de la pobreza monetaria extrema se ubicó en 7,4% en el total nacional, disminuyendo en 1,1 p.p. frente al año 2016, lo cual implicó que 469 mil colombianos salieran de dicha situación, destacándose las 285 mil personas que salieron de la pobreza en el área rural —60,8% del total—. Con ello, se registró una reducción de 2,6 p.p. en la pobreza en el área rural y una disminución de 0,7 p.p. en la zona urbana del país (Gráfico 3).

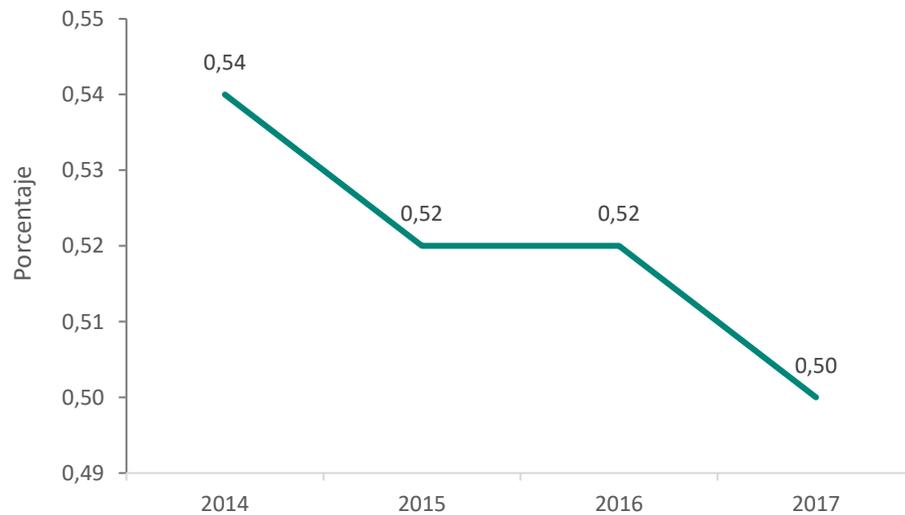
**Gráfico 3. Pobreza extrema, 2014 – 2017.**



Fuente: DANE, GEIH.

En relación con la distribución del ingreso a nivel nacional, en 2017, el coeficiente de Gini, que se utiliza para medir desigualdad en la distribución del ingreso, fue de 0,508 puntos, 0,009 puntos inferior al resultado de 2016 (0,517 puntos), con lo que se evidencia la reducción de la desigualdad y el posicionamiento de la clase media en el país, en el entendido que el ingreso de las familias más pobres —primer quintil— aumentó en 4,6%, mientras que el de las familias más ricas —quinto quintil— se redujo en 2,1% (Gráfico 4).

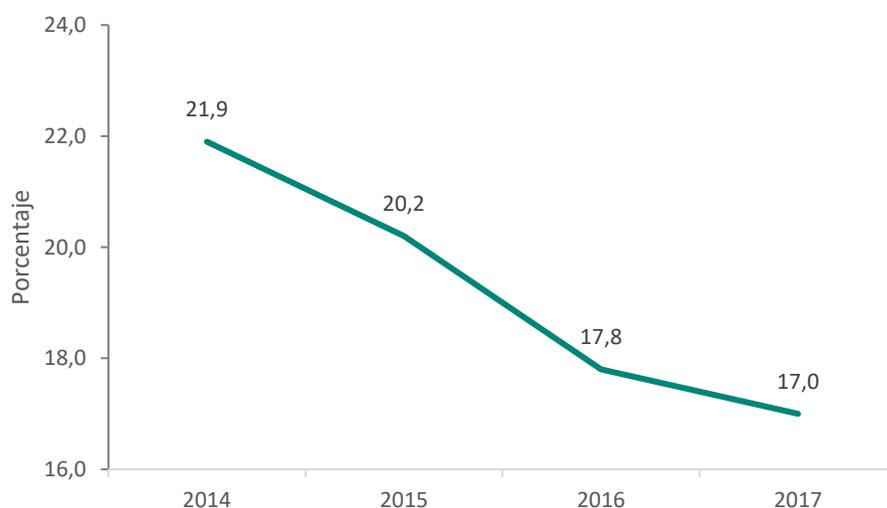
**Gráfico 4. Coeficiente de Gini, 2014-2017.**



Fuente: DANE, GEIH.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) es un indicador que refleja la privación de los hogares en distintas dimensiones, permite observar patrones distintos a los de la pobreza monetaria, al reflejar diversos conjuntos de privaciones, está conformado por cinco dimensiones: 1) condiciones educativas del hogar; 2) condiciones de la niñez y la juventud; 3) trabajo; 4) salud y acceso a servicios públicos domiciliarios y, 5) condiciones de la vivienda, medidas a través de 15 variables (indicadores). A nivel nacional, la meta planteada en el PND se cumplió, ya que entre 2016 y 2017, un total de 255 mil personas salieron de la pobreza, al registrarse una reducción en el IPM, el cual pasó de 17,8% en 2016 a 17,0% en 2017, frente a las metas previstas de 19,9% y 18,8% para los años en mención. En el cuatrienio, el IPM disminuyó 4,9 p.p. (Gráfico 5).

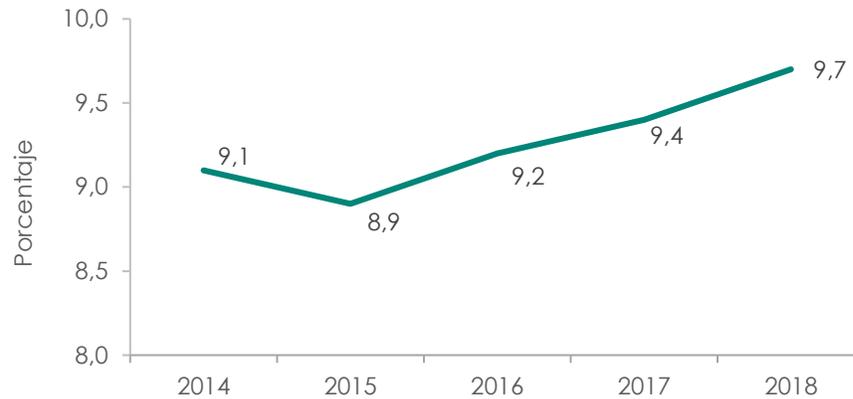
**Gráfico 5. Índice de Pobreza Multidimensional, 2014-2017.**



Fuente: DANE, GEIH.

Aunque la tasa de desempleo registró un aumento de 0,3 p.p. en 2018 con respecto a 2017 (Gráfico 6), dicha tasa se mantuvo en un dígito, las ramas de actividad que más contribuyeron a la generación de empleo fueron: 1) comercio, hoteles y restaurantes; 2) servicios comunales, sociales y personales y; 3) agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.

**Gráfico 6. Tasa de desempleo promedio, 2010-2018.**



Fuente: DANE, GEIH.

En 2018, más de 900 mil colombianos encontraron un nuevo empleo, mientras que la tasa de formalidad nacional —medida como el total de ocupados que cotizan a pensión— aumentó, al pasar de 34,6% en 2014 a 37% en 2018, esto permitió superar la meta fijada para el cuatrienio —36%—. Lo anterior, se evidencia en los esfuerzos del Ministerio de Trabajo (MinTrabajo) en la implementación de la Red Nacional de Formalización Laboral (RNFL), a través de la cual se adelantaron campañas de sensibilización con el fin de concientizar a los colombianos para que reconozcan los beneficios de la seguridad social. Así mismo, durante 2018, los trabajadores formales por cotización a pensiones representaron el 50,6% de la población ocupada en las 13 principales áreas metropolitanas del país, lo que permitió cumplir la meta establecida para el cuatrienio —50,2%—.

Frente al objetivo puntual de prevenir y erradicar progresivamente el trabajo infantil, así como garantizar el ejercicio pleno de derechos del adolescente trabajador, mediante la protección integral de niños, niñas y adolescente, el MinTrabajo desarrolló acciones que incidieron de manera definitiva en la disminución de la tasa de trabajo infantil que, de acuerdo con el DANE, se redujo, al pasar del 9.3% en 2014 a 5.9% en 2018. Es así como se encuentra en implementación las líneas de política pública para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral al Adolescente Trabajador 2017-2027 y la línea de política pública para la prevención y erradicación de la Explotación Sexual comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (ESCNNA) 2018 – 2028.

Finalmente, en 2018, mediante la implementación de la estrategia De Cero a Siempre se brindó atención integral en salud, nutrición, cuidado, protección y educación inicial a 1.208.216 niños y niñas, lo que permitió un cumplimiento del 100% de la meta proyectada para la vigencia.

### III Colombia, la más educada

Cerrar las brechas existentes en términos de acceso y calidad del sistema educativo, fue el objetivo mediante el cual se buscó acercar al país a altos estándares internacionales y alcanzar una paz estable y duradera, en el entendido que, estas condiciones fomentan la equidad y permiten responder a las necesidades económicas, sociales y productivas del país.

Las acciones adelantadas en todos los niveles educativos y la implementación de políticas estratégicas enfocadas en el aumento de la calidad y la cobertura en educación durante el periodo 2014-2018, permitieron alcanzar un cumplimiento sectorial del 73,4%, discriminado de la siguiente forma: de 81 metas definidas para el cuatrienio se alcanzó el cumplimiento esperado en 22 de ellas —cumplimiento del 100% de la meta—; así mismo, se alcanzó un cumplimiento alto en 18 de las metas —22% del total de metas definidas—, un cumplimiento medio en 23 metas —28% del total— y 16 metas no se cumplieron —20% del total—. Lo anterior, se evidencia en la Tabla 4.

**Tabla 4. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018<sup>9</sup> – Pilar Colombia, la más educada.**

Esperado (X≥100%)	Alto (80%≤X<100%)	Medio (50%≤X<80%)	Bajo (X<50%)	Total
22 (27%)	18 (22%)	23 (28%)	16 (20%)	81 <sup>10</sup> (100%)

Fecha de corte: diciembre 31, 2018. Fecha de actualización: abril 29, 2019.

Fuente: cálculos DNP.

En este sentido, se implementaron tres líneas de acción a través de las cuales se impulsó la calidad educativa en la educación básica y media, se fortaleció la cobertura y permanencia en el sistema educativo y se buscó reducir las desigualdades existentes en el acceso a la educación en todos los niveles, a través de esfuerzos para la eliminación del analfabetismo y el fortalecimiento del bilingüismo.

Como primera línea de acción, en el marco del PND 2014-2018, se articuló gran parte de la política pública de mejoramiento de la calidad de la educación, a través del Programa de Jornada Única del Ministerio de Educación Nacional (MinEducación), el cual fortaleció las competencias con el aumento del tiempo que los estudiantes dedican a sus clases y en actividades extracurriculares.

Al finalizar el cuatrienio, se logró que 992.888 estudiantes se beneficiaran con Jornada Única, lo que correspondió al 13,6% de la matrícula oficial y al cumplimiento del 65,2% de

<sup>9</sup> Para mayor detalle sobre los indicadores de este pilar, consultar la página de Sinergia: <https://sinergiapp.dnp.gov.co>.

<sup>10</sup> Dos de las metas definidas corresponden a indicadores para pueblos indígenas, los cuales no fue posible concertar con la comunidad, razón por la cual, no se realizó seguimiento cuantitativo a las metas.

la meta fijada para el cuatrienio —un millón y medio de estudiantes—. Durante 2018, MinEducación acompañó a 906 establecimientos educativos oficiales en sus prácticas pedagógicas.

La Jornada Única requirió de avances en diferentes estrategias complementarias que posibilitaron su adecuada implementación. La asignación de la calidad de la planta docente fue prioridad, así como la construcción, adecuación y dotación de las aulas escolares en las zonas urbanas y rurales. Por medio del Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE), al cierre de la vigencia 2018 se tenían 26.661 aulas, de las cuales 12.249 estaban terminadas y 14.412 contratadas, esto representó el cumplimiento del 86,9% de la meta establecida para el cuatrienio —30.693 aulas—.

El programa Becas para la Excelencia Docente impactó la cualificación docente y la actualización de sus prácticas educativas al beneficiar un total de 7.291 docentes de 1.513 instituciones oficiales —430 de Jornada Única—, con apoyos económicos para estudios de maestría. Lo anterior, dio como resultado que el 43,5% de los docentes oficiales de educación preescolar, básica y media contaran con formación de postgrado al cierre del año 2018, lo que permitió superar en 5,5 p.p. la meta prevista para esa vigencia —38%—. Esto, contribuyó directamente al fortalecimiento de las competencias de los estudiantes, al mejorar su desempeño en las pruebas nacionales e internacionales de calidad educativa.

En relación con lo anterior, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) incentivó el ingreso de los mejores bachilleres a programas de licenciatura, al beneficiar a 814 estudiantes con créditos condonables al cierre de 2017<sup>11</sup>, lo que significó el cumplimiento del 78,9% de la meta programada para la vigencia —1.000 estudiantes—.

Las pruebas Saber 11, permitieron evidenciar un continuo mejoramiento en la calidad de la educación oficial en el último cuatrienio, ya que entre 2015 y 2018, el porcentaje de colegios oficiales que se ubicaron en las más altas categorías de estas pruebas pasó de 34% a 45,4%, lo que permitió el cumplimiento de la meta fijada para la última vigencia —45%—. Sin embargo, en las Pruebas Saber 5, los resultados evidenciaron la necesidad de fortalecer las competencias de los estudiantes en matemáticas y lenguaje, pues de acuerdo con los resultados obtenidos en la vigencia 2018, el 0% de los estudiantes mejoraron su desempeño respecto al año inmediatamente anterior —la meta para dicho año se fijó en que se esperaba que el 12% de los estudiantes mejorara su rendimiento respecto a la línea base—.

La segunda línea de acción se desarrolló en torno al aumento de la cobertura y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. Para esto, se implementaron

---

<sup>11</sup> Dato más actualizado disponible. Corte 2018, disponible en mayo de 2019.

estrategias en todos los niveles, dirigidas a lograr la transición efectiva de los estudiantes de educación básica a media, y de educación media a la educación superior. Para los dos primeros niveles mencionados, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) impactó la permanencia escolar a partir de la entrega de complementos alimentarios, mientras que, mediante la entrega de incentivos a la demanda, se buscó incrementar el número de bachilleres que transitaran efectivamente hacia la educación superior.

A través del PAE, en 2018, se entregaron 5.451.223 raciones diarias de alimentación —Complemento Alimentario Jornada Mañana y Jornada Tarde y Almuerzo— en un total de 40.527 sedes educativas de 95 entidades territoriales certificadas. Para lograr lo anterior, MinEducación transfirió a las entidades territoriales certificadas —encargadas de llevar a cabo los procesos de selección, contratación y operación—, los recursos que cofinanciaron dicho programa, que además benefició a estudiantes de 887.798 instituciones educativas donde se realizó la implementación de la Jornada Única.

El impacto de estos programas se evidencia en la tasa de cobertura bruta en educación media durante 2018, la cual se incrementó en 0,29 p.p. con respecto al año anterior, al pasar de 80,1% a 80,39%.

En cuanto al acceso a la educación superior, se destaca el Programa Ser Pilo Paga (SPP), el cual impactó de forma positiva la tasa de cobertura en educación superior, que pasó de 47,8% en 2014 a 52,8% en 2017<sup>12</sup>, lo que significó que para el cierre del cuatrienio uno de cada dos jóvenes colombianos contó con acceso a oportunidades de educación terciaria, esto es, oferta de carácter universitario, técnico profesional, tecnológico, y formación para el trabajo y desarrollo humano. Este Programa, benefició al cierre de la vigencia 2018, un total de 39.995 estudiantes, lo que permitió un cumplimiento de 99,9% de la meta establecida para el cuatrienio —40.000 estudiantes—.

Adicionalmente, por medio de mecanismos de financiación a la demanda de educación superior, a través del Icetex, se benefició a 20.898 estudiantes con créditos condonables y subsidios de sostenimiento en 2018. Al cierre del cuatrienio se benefició a un total de 87.240 estudiantes, lo que permitió un cumplimiento del 69,8% de la meta fijada para dicho periodo —125.000 estudiantes—.

La acreditación de los programas de licenciatura no alcanzó la meta fijada para el cuatrienio —90%—, con un porcentaje de cumplimiento del 59,2%, ya que solo el 60% de los programas de licenciatura contaban con acreditación de alta calidad al cierre de la vigencia 2018. No obstante, los avances fueron considerables puesto que, en 2014,

---

<sup>12</sup> Dato más actualizado disponible. Corte 2018, disponible en mayo de 2019.

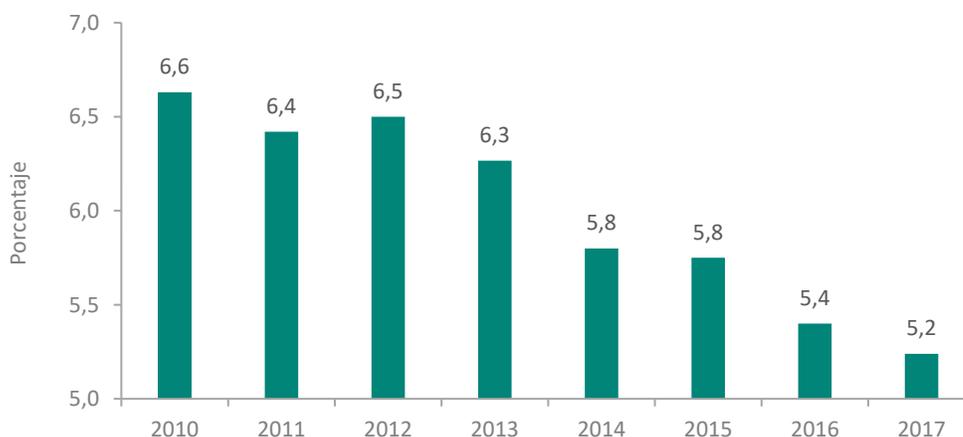
únicamente el 16,5% de los programas contaban con esta acreditación, lo que significa un aumento de 43,5 p.p. durante el cuatrienio.

Como tercera y última línea de acción, se buscó reducir las desigualdades existentes en el acceso a la educación en todos los niveles, con el fortalecimiento de la pertinencia educativa y el desarrollo de competencias esenciales para los estudiantes de un mundo globalizado. Por lo tanto, los esfuerzos se centraron en la eliminación del analfabetismo y el fortalecimiento del bilingüismo.

Por medio de una de las líneas estratégicas de política del sector educativo, Colombia Libre de Analfabetismo, y a través del Programa Nacional de Alfabetización (PNA), se intervino la condición de analfabetismo de miles de colombianos con rezagos en sus procesos de aprendizaje, con el objetivo de impactar de forma positiva la promoción social de estas personas al aumentar sus posibilidades de inclusión al mercado laboral con mejores ingresos. El PNA, tuvo un enfoque de cierre de brechas al focalizar dentro de sus alcances las regiones del país con mayores tasas de analfabetismo, lo que permitió la vinculación al sistema educativo oficial de 684.392 personas, entre 2010 y octubre de 2018.

En este sentido, las intervenciones mencionadas, contribuyeron a la reducción de la tasa de analfabetismo para la población de 15 años y más en 0,6 p.p. entre 2014 —5,8— y 2017 —5,2—. Lo anterior, evidenció los esfuerzos realizados para alcanzar la condición de país libre de analfabetismo acordada con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) —alcanzar una tasa de analfabetismo del 4%— (Gráfico 7).

**Gráfico 7. Analfabetismo para población de 15 años y más, 2010 –2017.**



Fuente: Sinergia, MinEducación.

A través del programa Colombia Bilingüe se buscó fortalecer el manejo de un segundo idioma en los estudiantes de niveles básica y media. Dicho Programa se implementó a

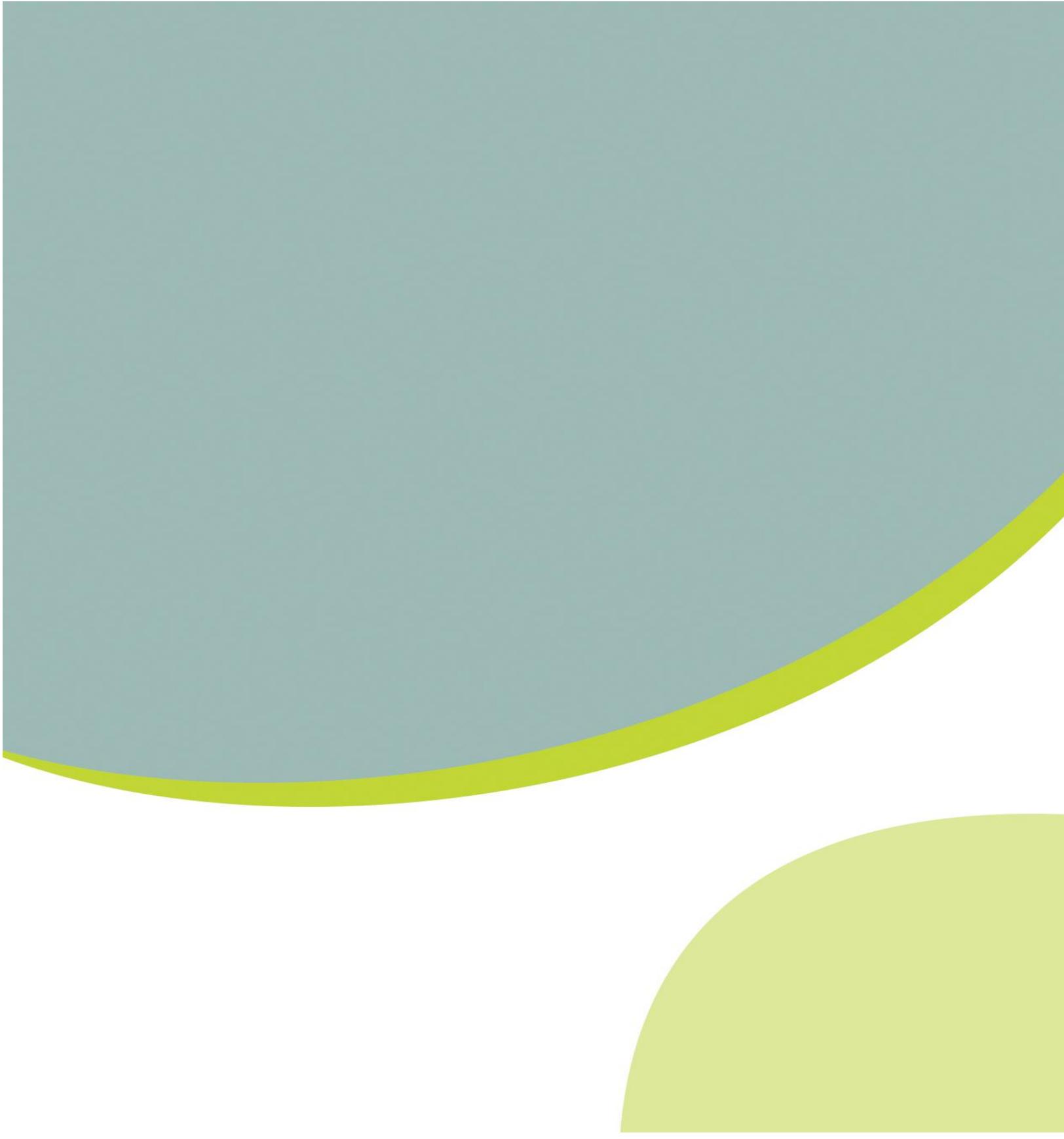
través de diferentes intervenciones y formación a docentes, secretarías de educación, estudiantes y colegios oficiales con el propósito de cerrar la brecha en el aprendizaje del idioma inglés entre estudiantes oficiales y estudiantes de colegios privados. Entre los años 2014 y 2017<sup>13</sup>, el porcentaje de estudiantes del sector oficial que se ubicó en nivel B1 o superior de inglés del Marco Común Europeo en las pruebas Saber 11, pasó de 2,3% a 4,75%, lo que significó un cumplimiento del 79,2% en la meta establecida para el cuatrienio —8%—.

En cuanto a la capacitación docente en el idioma inglés, entre 2014 y 2018, se logró que 9.246 docentes oficiales se formaran en este idioma, lo que permitió sobrepasar el cumplimiento de la meta cuatrienio en 15 p.p. —8.000 docentes formados—. Lo anterior, fue resultado del acompañamiento de 1.560 docentes titulares de inglés por parte de 520 nativos extranjeros en un modelo de co-enseñanza, que promueve dinámicas pedagógicas de uso continuo del inglés en las instituciones educativas y brindando a los profesores colombianos cada vez más herramientas para que mejoren su comunicación en esta lengua, gracias a lo cual, se impactó a 124.800 estudiantes de 371 colegios oficiales.

---

<sup>13</sup> Dato más actualizado disponible. Corte 2018, disponible en mayo de 2019.

# Estrategias Transversales



## IV Competitividad e infraestructura estratégicas

---

Para lograr un crecimiento económico sostenido y competir en un mercado globalizado, en el marco del PND 2014-2018 se aunaron esfuerzos para revertir el rezago histórico de infraestructura en el país. Por lo anterior, la estrategia transversal de Competitividad e Infraestructura Estratégicas buscó el incremento de la productividad en la economía, a través de la competitividad empresarial, la sofisticación y diversificación del aparato productivo, el incentivo a la innovación como eje de desarrollo, la eliminación de barreras de acceso a los mercados, el acercar al ciudadano a los servicios del Estado y mejorar la conectividad, y la reducción de los costos de transacción y de operación, para facilitar el intercambio de información, bienes y servicios.

Para cumplir con estos objetivos, el PND (DNP, 2015) incluyó diversas estrategias bajo la responsabilidad de múltiples sectores que tienen injerencia sobre la competitividad del país. De esta manera, se establecieron cinco objetivos: 1) incrementar la productividad de las empresas colombianas a partir de la sofisticación y diversificación del aparato productivo; 2) contribuir al desarrollo productivo y la solución de desafíos sociales del país a través de la ciencia, tecnología e innovación; 3) promover las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) como plataforma para la equidad, la educación y la competitividad; 4) proveer la infraestructura y servicios de logística y transporte para la integración territorial; y 5) consolidar el desarrollo minero-energético para la equidad regional.

Como resultado del cumplimiento de estas y otras políticas, en cuanto a la estrategia transversal de competitividad e infraestructura estratégicas se reporta un avance promedio del 84%. En cuanto al cumplimiento de los indicadores, se alcanzó un avance esperado en 104 de las 179 metas propuestas para esta estrategia —cumplimiento igual o superior al 100%—. De igual manera, se registró un cumplimiento alto en 26 indicadores, medio en 28 indicadores y bajo en 20 indicadores —cumplimiento de la meta definida inferior al 50%— (Tabla 5). Las siguientes secciones presentan los resultados específicos para cada uno de los objetivos de esta estrategia.

**Tabla 5. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018<sup>14</sup> – Competitividad e infraestructura estratégicas.**

Esperado (X $\geq$ 100%)	Alto (80% $\leq$ X<100%)	Medio (50% $\leq$ X<80%)	Bajo (X<50%)	Total
104 (58%)	26 (15%)	28 (16%)	20 (11%)	179 (100%)

Fecha de corte: diciembre 31, 2018. Fecha de actualización: abril 29, 2019.

Fuente: cálculos DNP.

## Objetivo 1. Incrementar la productividad de las empresas colombianas a partir de la sofisticación y diversificación del aparato productivo

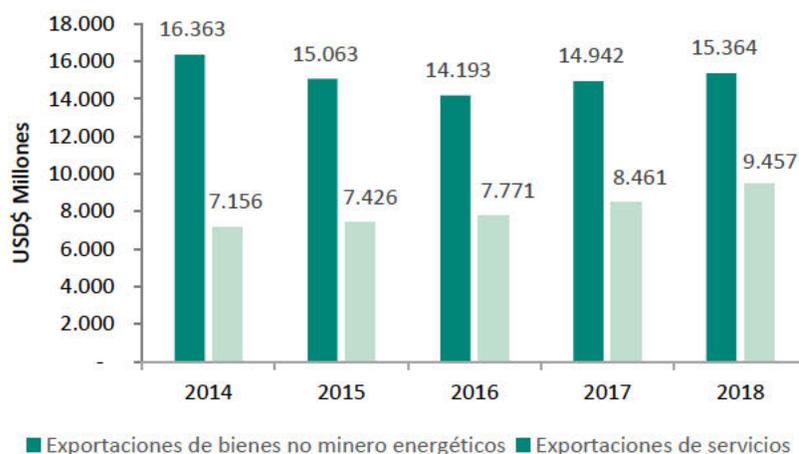
La política de desarrollo productivo estuvo centrada, principalmente, en solucionar fallas de mercados y de gobierno que permitan la sofisticación y diversificación del aparato productivo colombiano, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Documento CONPES 3866 de 2016, que establece la Política Nacional de Desarrollo Productivo. Por esta razón, las estrategias que fueron planteadas estuvieron orientadas a fortalecer las capacidades empresariales, diversificar las exportaciones, impulsar la formalización y realizar ajustes institucionales.

### A. Internacionalizar los sectores productivos de bienes y servicios

En materia de internacionalización, en 2018 las exportaciones de bienes no minero energéticos y de servicios fueron de USD\$24.821 millones, con una variación de 6,1% en comparación con el mismo periodo del año anterior. En particular, las exportaciones de bienes no minero-energéticos reportaron USD\$15.363,9 millones, para una variación de 2,8%, comparado con 2017. Por su parte, el valor de las exportaciones de servicios en 2018 fue de USD\$9.457 millones, para un crecimiento de 11,8% respecto al año anterior (Gráfico 8). El comportamiento de las exportaciones de bienes no minero-energéticos fue positivo a pesar del bajo crecimiento de las economías desarrolladas y la volatilidad de los precios del petróleo que afectaron la demanda agregada de los principales compradores internacionales.

<sup>14</sup> Para mayor detalle sobre los indicadores de esta estrategia transversal, consultar la página de Sinergia: "<https://sinergiapp.dnp.gov.co/>" o "HomeSeguimiento".

**Gráfico 8. Exportaciones de bienes no minero energéticos y de servicios, 2014-2018.**



Fuente: Banco de la República y DANE-DIAN. Cálculos OEE MinCIT.

Además de lo anterior, otro de los factores que afecta el aumento en las exportaciones de bienes y servicios es la admisibilidad de los productos nacionales en diferentes países. Como parte de las estrategias para impulsar esta internacionalización, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) trabajó con sus entidades adscritas y con el acompañamiento de otros sectores. Así, en 2018 el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), logró la admisibilidad de 18 productos agropecuarios a diferentes países. Por su parte, en el mismo año el Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex) realizó 1.977 operaciones de crédito por un valor de \$1,41 billones de pesos para 950 empresas exportadoras, lo que permitió superar la meta anual en 31 p.p. Así mismo, en 2018, Procolombia facilitó negocios de exportaciones de 2.597 empresas de 24 departamentos, con 6.207 compradores de 117 países.

## **B. Fortalecer las capacidades tecnológicas de las empresas**

Promover el uso de nuevas tecnologías fue fundamental para fortalecer las capacidades de las empresas. El PND 2014-2018, planteó que las capacidades tecnológicas se refieren a los conocimientos y habilidades para adquirir, usar, absorber, adaptar, mejorar y generar nuevas tecnologías. En este sentido, la productividad se impulsó a través del fortalecimiento y la generación de estas capacidades, pues se generan nuevas ideas en materia de producción y de procesos en las empresas, lo que a su vez permite alcanzar una economía más competitiva.

Entidades como iNNpulsa Colombia apoyaron el crecimiento empresarial por medio de iniciativas de negocio con potencial de rápido crecimiento, rentables y sostenibles, lo que además promovió la innovación y el emprendimiento de alto impacto. En este sentido, en

el cuatrienio, iNNpulsa apalancó recursos por \$215.977 millones, a través de contrapartidas que aportaron los beneficiarios de las convocatorias de cofinanciación, lo que superó la meta planteada en 8 p.p. Adicionalmente, la misma entidad apoyó 326 iniciativas para la innovación y el emprendimiento dinámico, a través de proyectos, cursos, talleres, y programas con miras al crecimiento empresarial. Con ello se superó la meta del cuatrienio en 26 iniciativas.

Así mismo, en el cuatrienio 2014-2018, un total de 2.141 empresas implementaron un programa de escalamiento de la productividad, con el que lograron aumentar en al menos 15% esta variable. Lo anterior, les permitió a estas empresas pasar de ser unidades productivas con un bajo nivel de desarrollo, a empresas fortalecidas y encaminadas al mejoramiento constante de sus procesos. Así, para este periodo de tiempo, el avance en el número de empresas con estas características superó la meta en 7 p.p.

Por último, 336 empresas hicieron parte de programas de adecuación de oferta exportable a través de ProColombia en 2018. Estos programas buscaron disminuir las brechas entre los requerimientos internacionales y el producto de los empresarios nacionales. En particular, abordaron temas como la modelación de costos de exportaciones, empaques, embalajes y etiquetados, adaptación de marketing e imagen corporativa, entre otros.

### **C. Racionalizar la regulación para la competitividad empresarial**

El PND 2014-2018 estableció la necesidad de consolidar reformas regulatorias, reducir los costos de transacción y eliminar las barreras de los mercados. Dentro de las acciones, se planteó racionalizar los trámites para el desarrollo empresarial a través de una ventanilla única para la creación de empresas, que utiliza Tecnologías de Información (TI) y comunicación para reducir tiempos y costos en el proceso de formalización, mediante el registro empresarial.

A partir de octubre de 2017, el MinCIT implementó una estrategia a nivel nacional, con el fin de simplificar, automatizar o eliminar trámites y requisitos que dificultan la actividad empresarial. A agosto de 2018, se lograron eliminar, simplificar o automatizar un total de 194 trámites o procedimientos relacionados con la actividad empresarial.

En articulación con lo anterior, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) apoyó con la racionalización de un total de 800 trámites, en lo concerniente a los procesos administrativos que éstos implican; en el marco de la Estrategia Transversal de Buen Gobierno.

En 2017 se creó la Ventanilla Única Empresarial (VUE) como una estrategia público-privada que, además de reducir los tiempos y los costos, disminuye el número de trámites para que los emprendedores logren entrar al mercado. Inicialmente, esta Ventanilla opera

para empresas con domicilio en Bogotá y permitirá realizar consultas previas para la creación, el Registro Mercantil, obtener el NIT y facilitará el registro en el Sistema de Afiliación Transaccional al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Así mismo, en articulación con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en 2017 se expidieron los Decretos 589 y 768, mediante los cuales se eliminó el requisito de la tenencia de una cuenta corriente o de ahorros para los trámites del Registro Único Tributario (RUT), lo que permitió reducir de ocho a seis el número de trámites y de once a nueve los días para la apertura de empresa en Colombia. Lo anterior ubicó al país en el puesto 93 en el indicador de apertura de un negocio del *Doing Business*.

#### **D. Promover el desarrollo regional sostenible**

Con el fin de promover el desarrollo regional, es necesario contar con estrategias que incluyan políticas, programas e instrumentos diferenciados orientados a fortalecer las capacidades productivas de cada región del país. Consecuentemente, para alcanzar este objetivo, el PND 2014-2018 planteó: 1) lograr una especialización de las regiones para el desarrollo productivo, 2) atraer Inversión Extranjera Directa (IED) para las regiones menos desarrolladas, 3) promover y difundir mejores prácticas del ambiente de negocios, 4) fortalecer el desarrollo económico local, y, 5) fomentar el turismo como instrumento para el desarrollo regional sostenible y en paz.

De esta manera, con el objetivo de promover el desarrollo económico local, MinCIT implementó el programa Rutas Competitivas, a través del cual se realizó la identificación de segmentos estratégicos de negocio y se diseñaron planes de acción para la inserción efectiva de los empresarios. Para el cuatrienio, todos los procesos de innovación implementados en los sectores priorizados para las regiones Caribe, Pacífico, Eje Cafetero y Antioquia cumplieron las metas planteadas en el año 2017.

Adicionalmente, producto de las acciones adelantadas por ProColombia, la IED en 2018 reportó un valor de USD\$5.343 millones. En particular, la inversión inició proyectos en 21 departamentos en los que se busca generar 59.475 empleos y duplicar la meta para dicho año.

Con respecto a las estrategias que buscaron fortalecer la competitividad de destinos y productos turísticos, durante 2018, con corte a septiembre, se capacitaron 4.332 personas principalmente en normas técnicas sectoriales, bilingüismo para policías y prestadores turísticos, entre otros. La capacitación de este recurso humano representó un cumplimiento del 86,6% con respecto a la meta planteada para la vigencia.

Adicionalmente, de acuerdo con la nueva metodología en 2018 se reportaron 3.898.065 visitantes no residentes que pernoctan<sup>15</sup> y 378.081 llegadas de pasajeros en cruceros internacionales, lo que representa un crecimiento respectivamente del 7,4% y 9,7% frente al año anterior. Así mismo, los ingresos por concepto de las cuentas de viajes y transporte de pasajeros fueron de USD\$6.630 millones, con lo que se sobrepasó la meta programada en 10,5 p.p. Por su parte, en 2017<sup>16</sup> se generaron 79 mil nuevos empleos en el sector turismo, con lo que se sobrepasó la meta planteada en 21,6 p.p.

Finalmente, en 2018, se tuvo presencia en 360 eventos en el exterior, como parte de la estrategia de ProColombia para promocionar al país como destino turístico y promover la realización de eventos como congresos, convenciones corporativas y viajes de incentivos en el país para nacionales y extranjeros.

## **E. Profundizar el financiamiento y la formalización empresarial**

MinCIT, en un trabajo conjunto con la Banca de las Oportunidades, adelantó gestiones para estimular la inclusión financiera, destacándose la modalidad del microcrédito como una de las que más contribuye para lograr dicho propósito. Según datos suministrados por entidades financieras que reportan a MinCIT, en cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución 01 de 2007 del Consejo Superior de Microempresas, en 2017, el desembolso por microcrédito alcanzó un monto aproximado a los \$5,85 billones.

Cabe resaltar el proyecto de formalización empresarial para la competitividad regional, apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), en el que participaron seis cámaras de comercio. El proyecto benefició a 916 empresas con formación, asistencia técnica y consultoría en temas de modelo de negocios, costos, mercadeo visual, buenas prácticas de administración y uso de tecnologías de la información. Esto, sin exigir su posterior registro. La premisa fue que, al desarrollarse y crecer, las empresas beneficiadas decidirían registrarse por sí solas. Reconociendo la heterogeneidad de las empresas informales, el proyecto se enfocó solo en empresas emergentes y negocios de acumulación media<sup>17</sup>, generando una oferta de servicios y fijando metas ajustadas a cada tipo de empresa. La evaluación de resultados de este programa arrojó que, un año después de la intervención, el 70% de las empresas aumentaron el número de empleados, la renovación de la matrícula mercantil aumentó

---

<sup>15</sup> De acuerdo con la nueva metodología, el indicador de visitantes no residentes que pernoctan incluye visitantes extranjeros no residentes que pernoctan y colombianos residentes en el exterior. La cifra de extranjeros no residentes excluye los registros administrativos de residentes venezolanos proporcionados por Migración Colombia, e incluye una estimación de residentes venezolanos que entran al país realizada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

<sup>16</sup> Este dato se actualizará una vez esté publicado por el DANE.

<sup>17</sup> Son iniciativas empresariales que se caracterizan por tener un potencial realizable de crecimiento gracias a la estructuración competitiva, donde sus niveles de acumulación corresponden a los de la media del respectivo sector (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2011).

entre el 14% y el 19%, el cumplimiento de obligaciones laborales entre el 8% y el 15%, y el pago de obligaciones tributarias entre el 9% y el 18%.

Adicionalmente, la inclusión financiera y el fortalecimiento del Sistema Financiero son dos elementos necesarios para poder generar un ambiente que fomente el desarrollo comercial y productivo del país. Algunas acciones que se llevaron a cabo en relación con este tema fueron la bancarización de personas que no habían accedido a servicios financieros y el fortalecimiento de mercados de capital y financieros. En este orden de ideas, Banca de las Oportunidades, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda) y Prosperidad Social pusieron en marcha acciones que permitieron vincular a los ciudadanos con algún tipo de cuenta de ahorro o instrumento financiero.

Respecto al primer grupo de acciones, se logró que el porcentaje de hogares con cuenta de ahorro pasara de 52,9% en 2014 a 57,4% en 2017, lo que representó un aumento de 8,5%, mientras el número de personas con algún tipo de servicio bancario y/o financiero en diciembre de 2017 llegó a un 79,9% de la población adulta (27 millones de personas), 2,6 p.p. por encima de 2016 (77,3% en diciembre de 2016).

Frente al segundo grupo de acciones, el fortalecimiento de las entidades bancarias guardo relación con las fuentes de financiación del mercado de capitales del segundo mercado<sup>18</sup>. A las ocho emisiones en el segundo mercado realizadas hasta 2017, se sumó una adicional en 2018, las cuales corresponde la Empresa de Energía del Pacífico S.A (EPSA). De esta manera, durante el periodo 2014-2018 se realizaron un total de nueve emisiones de segundo mercado las cuales corresponden a: Cemex Colombia S.A., Multiactivos S.A. y Compañía de Financiamiento La Hipotecaria en 2015; Bancamía y Bancolombia en 2016; Banco Davivienda, Titularizadora Colombiana y Banco Mundo Mujer en 2017; y EPSA en 2018, con lo que se superó la meta establecida para el cuatrienio — seis emisiones—.

## **F. Incentivar el desarrollo de una economía naranja**

En el marco de la economía de la cultura, una de las grandes apuestas del país era la promoción de las industrias culturales y en particular la industria cinematográfica con el fin de convertir el talento humano en un determinante del desarrollo económico y contar con empresas productoras cinematográficas nacionales que se involucren en la producción. Colombia cuenta con dos importantes instrumentos para promover el desarrollo de la actividad cinematográfica: la Ley 814 de 2003; que impulsó el crecimiento de la producción

---

<sup>18</sup> “En el Segundo Mercado, únicamente los inversionistas profesionales pueden negociar valores. El Decreto 2555 de 2010 ("Decreto 2555") establece los requisitos para ser considerado un inversionista profesional: contar con un patrimonio igual o superior a diez mil (10.000) salarios mínimos mensuales vigentes (alrededor de US\$3.275.000), y en general, contar con otros requisitos relativos al volumen de sus transacciones. Excepcionalmente, el público general puede participar en algunas transacciones del segundo mercado en condiciones determinadas.

nacional y la Ley 1556 de 2012 que convirtió a Colombia en el escenario ideal para el rodaje de grandes producciones cinematográficas. La Ley 814, o Ley de cine ofrece estímulos para producciones y coproducciones colombianas a través de dos mecanismos: 1) estímulos tributarios para aquellos contribuyentes que inviertan y donantes de la empresa privada que se vinculen en proyectos cinematográficos nacionales y 2) el Fondo para el Desarrollo Cinematográfico (FDC) que se sostiene con los aportes de exhibidores, distribuidores y productores sobre las ganancias netas de la taquilla, este fondo logró recaudar \$213.982.230.712 desde su creación, de los cuales más de \$55.669 millones se obtuvieron entre 2017 y 2018.

Los avances respecto al impulso que se dio a la economía de la cultura se evidencian en: 1) el número de empresas productoras cinematográficas fortalecidas; 2) el número de largometrajes de cine, de producción o coproducción nacional, estrenados comercialmente en el país; 3) el número de obras cinematográficas rodadas en el país en el marco de la Ley 1556 de 2012; y 4) la cantidad de espectadores en salas de cine del país en películas colombianas.

En primer lugar, una empresa productora cinematográfica nacional se considera fortalecida cuando estrena una segunda película en las salas de cine del país — reconocidas como nacionales de acuerdo con la Ley 814 de 2003— y/o cuando son prestadoras de servicios cinematográficos para películas rodadas en Colombia —en el marco de la Ley 1556 de 2012—. En 2018, 17 empresas cinematográficas cumplieron dichos criterios, lo que representó un sobre cumplimiento de 41,7 p.p. por encima de la meta cuatrienio —12—.

En segundo lugar, durante el periodo 2014–2018 se constituyó el incremento de filmes producidos en la historia del cine colombiano. Entre 2014 y 2018, se cumplió la meta del cuatrienio debido al estreno comercial de 162 largometrajes de cine, producción o coproducción nacional con lo que se da cumplimiento a más del 100% de la meta establecida —101 largometrajes—.

De igual manera, la promoción del país como escenario para la filmación de películas a través de la Ley de Filmación Colombia —Ley 1556 de 2012—, significó empleo para realizadores y técnicos y, nuevas inversiones en tecnologías. Una evidencia de lo anterior es que entre 2014 y 2018 se rodaron 26 películas en el marco de esta Ley, así se superó la meta cuatrienio. En 2018, se rodaron seis obras cinematográficas (totales o parciales) en el país: *Flarsky*, *Mile 22*, *Running Whit The Devil*, *Gemini Man*, *Hacia La Batalla* y *The Kill Chain*.

Adicionalmente, en 2018, la película colombiana “Pájaros de Verano” fue la primera película Latinoamericana elegida para dar apertura a la sección paralela del Festival

Internacional de Cine de Cannes. Así mismo, los largometrajes “Cómprame un Revólver” y “Los Silencios”, y el cortometraje “Las Cruces” hicieron parte de esta misma sección.

Finalmente, los incentivos entregados cumplieron con el propósito de fortalecer el desarrollo artístico e industrial de la creación, la producción audiovisual y de cine nacional y arraigar esta producción en el querer nacional. Aunque, en 2018, las películas nacionales fueron vistas por 2,1 millones de espectadores en las salas de cine del país, cifra por debajo de la meta establecida para cada uno de los años del cuatrienio —3 millones—, debido, entre otras cosas, a que se redujeron los largometrajes nacionales producidos, lo cual tuvo un impacto directo sobre la cantidad de espectadores que asistieron a salas de cine. Sin embargo, entre 2015 y 2017, la cantidad de espectadores de películas colombianas superó los tres millones cada año.

## **Objetivo 2. Contribuir al desarrollo productivo y la solución de los desafíos sociales del país a través de la ciencia, tecnología e innovación**

---

La inversión pública y privada en el sector de la ciencia, tecnología e innovación permitió impulsar el desarrollo de las capacidades internas de las empresas, que promovieron su productividad y la innovación social. De esta manera se logró la sofisticación y la diversificación de la producción, lo que, a su vez, permitió avanzar en la frontera del conocimiento y así desarrollar el sector empresarial.

### **A. Desarrollar un sistema e institucionalidad habilitante para la CTel**

Una de las grandes metas del PND 2014-2018 fue invertir el 1% del PIB en Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (ACTI). Lo anterior responde a que, históricamente, esta inversión en Colombia no fue suficiente para resolver los retos que afronta el país. Así, el esfuerzo debe ser conjunto, financiado con diversas fuentes de recursos como el Presupuesto General de la Nación (PGN), los recursos propios de entidades de orden nacional y territorial, el Sistema General de Regalías (SGR) y la inversión del sector privado, entre otros.

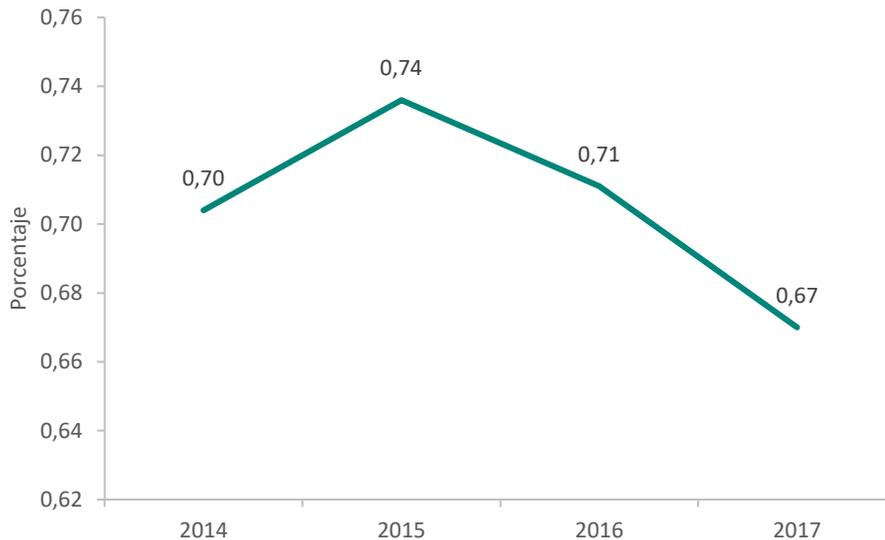
Con base en la información más reciente, en 2017<sup>19</sup>, se destaca que el 69,93% —\$3,8 billones— del total de la inversión del país en ACTI correspondió a recursos privados, constituyéndose en la fuente principal para lograr una inversión total de \$5,4 billones. Esta

---

<sup>19</sup> El indicador correspondiente a la inversión nacional en ACTI como porcentaje del PIB tiene una periodicidad anual y presenta un rezago de 480 días para su reporte. Las cifras son preliminares por parte del Observatorio de Ciencia y Tecnología (OCyT)

cifra da cuenta del logro de la meta para esa vigencia—0,70%— (Gráfico 9). Vale la pena destacar que, según las cifras proyectadas, la financiación de las ACTI para 2018 desde el sector privado será del orden del 70,74%, con una inversión total con respecto al PIB del 0,68%.

**Gráfico 9. Inversión en ACTI como porcentaje del PIB, 2014-2017.**



Fuente: Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología.

En el cuatrienio 2014-2018, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) logró que ocho ciudades implementaran la estrategia Pacto por la Innovación: Cúcuta, Bucaramanga, Cali, Barranquilla, Bogotá, Eje Cafetero, Villavicencio y Cartagena, lo que cumple la meta establecida para el periodo. Estos pactos hicieron parte de la estrategia de crecimiento de las empresas y buscaron articular su compromiso para invertir en innovación, a partir de un acuerdo voluntario entre diferentes actores del ecosistema de innovación, Colciencias y las principales regiones del país.

Adicionalmente, en 2018 se aprobó el 100% del cupo en deducciones tributarias—\$640.000 millones—, con lo que se cumplió con la meta establecida para el año. Este beneficio se otorgó a las empresas que realizaron inversiones en ACTI. En total, se aprobaron 300 proyectos para acceder a los beneficios y 157 empresas fueron apoyadas en procesos de innovación, donde 106 correspondieron a grandes empresas, 37 a medianas, 13 pequeñas y una microempresa.

Por último, en 2018 se aprobaron tres políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel): 1) Libro Verde política que brinda lineamientos Política Nacional de Ciencia e Innovación para el desarrollo sostenible, 2) Ética y Bioética la cual pretenden que los procesos de CTel desarrollados en Colombia se realizan conforme a los lineamientos

básicos éticos, bioéticos y de integridad científica, aplicables a todas las áreas del conocimiento. y 3) Ciencia Abierta, cuyo contenido busca generar condiciones habilitantes para desarrollar los componentes de ciencia abierta en el marco de una cultura científica que valore el conocimiento como un bien público.

## **B. Mejorar la calidad y el impacto de la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología**

Con el fin de avanzar en el desarrollo del capital humano, fue necesario mejorar las capacidades y la calidad de los trabajadores, particularmente en investigación, desarrollo e innovación, lo que a su vez facilitó la transferencia de conocimiento y tecnología. Para esto, la inversión debe realizarse desde el sector público y privado. De esta manera, se realizaron diferentes esfuerzos para apoyar financieramente a jóvenes profesionales que buscan completar estudios de maestrías y doctorados en el país y en el exterior. En 2018, se reportaron 1.922 becas y créditos becas a través de las siguientes iniciativas: 1) Colfuturo: 1.365 becas en el exterior (1.222 de maestría y 143 de doctorado), 2) *Fulbright*: 20 becas de doctorado en el exterior, y, 3) programa TIC: 13 becas de maestría a nivel nacional. Con respecto a las estancias posdoctorales, se reportaron 179 becas de formación. Finalmente, las becas regionales fueron 345 —258 de maestría nacional, 23 maestría en el exterior, 56 de doctorado nacional y ocho de doctorado en el exterior—. Lo anterior supera la meta anual en 28 p.p.

Por su parte, con el objetivo de incrementar la producción científica realizada por investigadores colombianos, 37.115 artículos fueron publicados durante el cuatrienio y 13.848 en 2018 por investigadores colombianos en revistas científicas especializadas. El balance general por áreas de conocimiento para esta vigencia da cuenta que los artículos registrados se encuentra distribuido así: el 13,6% corresponde al área de Medicina, 12,4% Ciencias Sociales, 10,1% de Ingeniería, 7,2% Agricultura y Ciencias Biológicas, 7,0% Ciencias de la Computación, 5,3% Física y Astronomía, entre otras áreas. Igualmente, con respecto a las publicaciones científicas y tecnológicas de alto impacto, en 2018 se reportaron 6.640 en *Web of Science Core Collection*, lo que representa el cumplimiento de la meta para el cuatrienio.

## **C. Promover el desarrollo tecnológico y la innovación como motor de crecimiento empresarial y del emprendimiento**

Para promover el desarrollo tecnológico e innovación del sector empresarial, en el 2018 se otorgaron 18 licenciamientos tecnológicos, lo que duplicó la meta establecida para el periodo. Estos licenciamientos corresponden a: 1) cuatro acuerdos de transferencia de tecnología a través de Oficinas de Transferencia de Resultados de Información (OTRI), 2)

11 *Spin-off*<sup>20</sup> de TIC, y, 3) apoyo en la creación de tres *Spin-off* correspondientes al proyecto "Hola Dr.", *Spin-off Faktor Bureau* y *Spin-off* acción sostenible.

En materia de solicitudes de patentes, en 2018 se registraron 415 solicitudes, que equivale a un cumplimiento del 79% de la meta establecida para el periodo. Un total de 23 departamentos presentaron solicitudes para registro de patentes por residentes en oficina nacional y el Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCT), distribuidos así: Bogotá con 154 registros —participación del 37%—; Antioquia con 58 —14%—; Valle del Cauca con 37 registros —8,8%— Santander con 36 registros —8,6%—; Atlántico registra 22 solicitudes equivalente a un —5%—. El resto de los departamentos (Cundinamarca, Risaralda, Bolívar, Quindío, Boyacá, Caldas, Cauca, Cesar, Chocó, Huila, Guajira, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Tolima) representan el 30% de registros de patentes.

Así mismo, en el cuatrienio 2014-2018, Colciencias apoyó 7.342 empresas en procesos de innovación, con lo que se superó la meta para el periodo en 5 p.p. En específico, en 2018 se registraron 1.478 empresas, donde 85 corresponden a las iniciativas del Programa TIC, 157 al programa de Beneficios Tributarios, 25 al apoyo en Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i), 866 empresas al programa de Alianzas por la innovación, 80 al programa de Pactos por la Innovación y 265 al programa de Sistemas de Innovación. Este apoyo responde a las acciones encaminadas para consolidar capacidades que permitan gestionar innovaciones en las empresas, profundizar el financiamiento de innovación e incrementar la utilización de mecanismos de propiedad intelectual para la innovación y el emprendimiento.

#### **D. Generar una cultura que valore y gestione el conocimiento y la innovación**

Además de los incentivos tributarios y la inversión público y privada, el PND 2014-2018 estableció la importancia de acercar la CTel a la vida cotidiana de las personas, para así promover una cultura que valore y gestione el conocimiento. En este sentido, Colciencias sensibilizó a más de seis millones de personas a través de diversas actividades de apropiación social del conocimiento en CTel durante el cuatrienio, lo que triplicó la meta propuesta para el periodo.

Por otro lado, con respecto a la importancia de incentivar a que los niños y jóvenes se interesen en el futuro científico del país, en 2018 se apoyaron 382.722 niños y jóvenes en procesos de vocación científica y tecnológica, con lo que se superó la meta establecida

---

<sup>20</sup> Se refiere a empresas de base tecnológica que pueden ser creadas por universidades o empresarios, mediante resultados de investigación y acuerdos del aprovechamiento de la propiedad intelectual.

para 2018 y se alcanzó un cumplimiento del 96% para el cuatrienio. En particular, estos logros se alcanzaron por la implementación, entre otras, de las siguientes intervenciones:

- 1) Programa Ondas: desde las iniciativas estratégicas de Gestión Territorial, Implementación de la Comunidad Ondas y Proyectos Especiales (Clubes de ciencia, educación participativa a la protección del agua, Proyecto Wiñay). Servicios de apoyo financiero a proyectos y actividades del programa Ondas a nivel nacional financiados con recursos del Fondo de CTI-Regalías y Colciencias.
- 2) Jóvenes investigadores: apoyó a jóvenes a través de la implementación de las siguientes iniciativas: Aliados Nexo Global, Alianza Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Proyectos Especiales (convenio realizado con la Universidad Politécnica de Valencia, SENA y Colciencias para formar instructores y aprendices del SENA en procesos de innovación), Gestión Territorial, Convocatoria Jóvenes Investigadores por la Paz y Sistemas de Mapeo. Esta última iniciativa logró identificar las estrategias de CTel dirigidas a niños, adolescentes y jóvenes a nivel nacional y que fueron implementadas por los distintos actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTel).
- 3) Colombia BIO: es un programa que nació en 2016, a través del cual se propician las condiciones para conocer, valorar, conservar y aprovechar sosteniblemente la biodiversidad del país, contribuyendo a un desarrollo sostenible y socialmente inclusivo. Para lograrlo se desplegaron los siguientes cinco componentes<sup>21</sup>: 1) expedición Bio, 2) investigación & desarrollo Bio, 3) productos Bio, 4) mentalidad, cultura y comunicaciones, y 5) articulación Institucional.

En 2018, se indexaron al Sistema Información de Biodiversidad en Colombia (SIB) un total de 265.956 nuevos registros de especies gracias a la gestión de dos iniciativas estratégicas de Expediciones BIO —con 165.587 registros de especies— y Fortalecimiento de Colecciones —con 100.369 registros de especies—. Los resultados para este período se dieron por la gestión realizada en torno a los siguientes aspectos: los registros producto de las expediciones, se asocian a la contribución en la incorporación de los datos por parte de entidades tales como Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, la Fundación Chimbilako, la Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los ríos Negro y Nare - CORNARE, la Fundación Ecotrópico Colombia, la Corporación para el desarrollo sostenible del área de manejo especial La Macarena CORMACARENA, Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge-CVS, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi, Universidad de Ciencias Aplicadas y

---

<sup>21</sup> Los tres primeros componentes buscan articular una gran cadena de valor de la biodiversidad del país; los dos últimos, permiten habilitar las condiciones para que Colombia alcance la competitividad que requiere, producto de un uso y aprovechamiento sostenible de su biodiversidad. El objetivo estratégico se mide a través del indicador de Nuevos registros de especies en el Global Biodiversity Information Facility (GBIF) aportadas por Colombia.

Ambientales (UDCA), la Asociación para el estudio y conservación de las aves acuáticas en Colombia, Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John Von Neumann (IIAP), Asociación Colombiana de Ictiólogos, la Fundación Pantera Colombia, Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (INVEMAR) y la Universidad Nacional de Colombia.

Por último, en 2018 se realizaron nueve expediciones biológicas: Apaporis, Boyacá, Chingaza, Sumapaz, Parque Nacional los Nevados, Cacao Bio y Anorí; en los pasos de Triana: Ruta Bogotá - Buenaventura e Isla Cayo Albuquerque. En el marco de lo encontrado en estas expediciones, se destaca: 195 posibles nuevas especies para la ciencia, 236 especies con algún criterio de conservación, 184 especies endémicas, 146 instituciones nacionales y 38 internacionales participantes, 592 expedicionarios y 166 expedicionarios locales.

### **Objetivo 3. Promover las TIC como plataforma para la equidad, la educación y la competitividad**

---

Durante el cuatrienio 2014 y 2018, uno de los mayores retos del país en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones fue “reducir la pobreza, generar empleo, y desarrollar soluciones para los problemas de los colombianos, a través del uso estratégico de la tecnología” (MinTIC, 2017). Por lo anterior, el Plan Vive Digital para la Gente, se enfocó en cuatro líneas estratégicas: Empleo; Ciudad y Región; Educación y Emprendimiento; y Gobierno digital. Cada una de ellas se materializó a partir del ecosistema digital, compuesto por cuatro eslabones: 1) aplicaciones, 2) usuarios, 3) infraestructura y 4) servicios.

#### **A. Aplicaciones**

El Plan Vive Digital para la Gente identificó una relación entre el desarrollo de aplicaciones, contenidos digitales, desarrollo de software, servicios asociados y conexos, y el fomento al empleo y el emprendimiento tanto en el sector TIC como en otros sectores productivos.

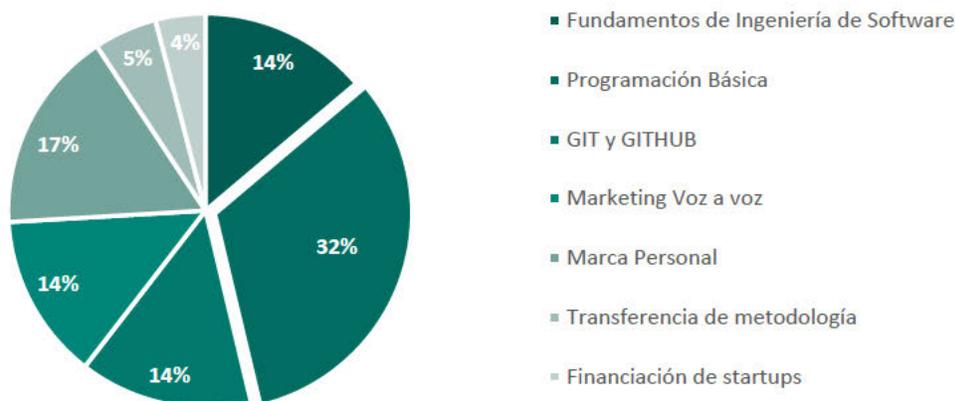
Este sector tuvo dos grandes apuestas: aumentar el volumen de empresas de la industria de Tecnologías de Información (TI) y reducir el déficit de profesionales en TI. Para la primera, el sector duplicó la meta del cuatrienio al alcanzar un total acumulado de 9.662 empresas de la industria TI creadas —5.062 adicionales a la meta propuesta—.

La segunda apuesta mostró una significativa reducción en el déficit de profesionales de la industria TI con respecto a 2014, al pasar de 94.431 en 2014 a 23.816 en 2018. Dicha reducción representó un sobrecumplimiento de 19,8 p.p de la meta cuatrienio. Estos logros

son el resultado de una política de estímulos y apoyo al emprendimiento en la industria, así como de reducción de barreras de acceso para la formación en carreras TI.

Ahora bien, el impulso de una industria TI para la gente implicaba transferir conocimiento para que empresas y ciudadanos se beneficien de los desarrollos tecnológicos en sus negocios sin importar el sector productivo al que pertenecieran. En este sentido, se buscó potencializar la creación de negocios a partir del uso TIC, con énfasis en el desarrollo de contenidos, software y aplicaciones, a través de la iniciativa Apps.co, con el objetivo de transformar emprendedores e ideas en negocios y empresas sostenibles. Como resultado se obtuvo que, durante el cuatrienio, se beneficiaron 134.473 personas de este programa, de las cuales 32.047 correspondieron a la vigencia de 2018, lo que representó un sobrecumplimiento de la meta para el cuatrienio en 111,2 p.p. (Gráfico 10).

**Gráfico 10. Personas beneficiadas de la iniciativa Apps.co, 2018.**



Fuente: DNP, Sinergia, MinTIC.

A nivel de empresas, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) apoyó negocios dedicados a la producción de contenidos digitales y MiPymes que requerían desarrollar y mejorar su presencia en Internet. Es por esto por lo que, durante el cuatrienio se logró que el 74,6% de las micro, pequeñas y medianas empresas contaran con conexión a internet, así mismo el 60,2% tuvieron presencia web, lo que permitió sobrepasar las metas propuestas en 6,6 p.p. y 20,4 p.p. respectivamente.

Paralelamente, gracias a la realización de las convocatorias nacionales de contenidos digitales para la creación de videojuegos, animaciones y desarrollo de aplicativos móviles, llevadas a cabo a lo largo del periodo en los Vive Digital Lab<sup>22</sup>, se logró beneficiar a 387

<sup>22</sup> Se denomina Vive Digital Lab a los puntos dotados de tecnología de punta.

empresas, de las cuales 138 se beneficiaron en 2018, lo que permitió superar la meta del cuatrienio en 19,1 p.p.

Por último, 72 empresas de TI adoptaron modelos de gestión de calidad reconocidos globalmente en 2018, para un total de 321 empresas con este proceso implementado durante el periodo 2014-2018, lo que representó un sobrecumplimiento de 0,8 p.p. en la meta de la vigencia.

## **B. Usuarios**

Este eslabón de usuarios del ecosistema digital incluyó programas de formación y capacitación para estimular el uso y la apropiación de las nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones por parte de los ciudadanos, que, con el despliegue de infraestructura, servicios y aplicaciones, contribuyen a mejorar la educación, el empleo y el emprendimiento.

La estrategia de formación RedVolución buscó reducir la brecha digital con la vinculación de jóvenes y adultos en torno a los espacios de aprendizaje de herramientas TIC. Por tanto, a partir del servicio social y las prácticas universitarias, estudiantes promovieron el uso de Internet en las comunidades. Así mismo, MinTIC desarrolló una línea de trabajo dirigida a personas de base en las comunidades, con el fin de que apropiaran los conocimientos TIC y los replicaran en sus comunidades o espacios de trabajo. Como resultado de esta estrategia y sus tres líneas de trabajo - educativa, voluntariado y capacitación-, a 2018 se logró sensibilizar a 783.570 personas, lo que permitió superar la meta establecida para el cuatrienio en 29,7 p.p.

El portal ciudadanía digital buscó crear y consolidar habilidades TIC para toda la población por medio de la oferta de cursos básicos, intermedios y avanzados. Los cursos básicos estuvieron dirigidos para público con ningún o poco conocimiento en las TIC. Los intermedios fueron diseñados para líderes comunitarios —como personas multiplicadoras de aprendizajes TIC en espacios laborales— y en particular, para servidores públicos y módulos de teletrabajo. El avanzado fue destinado a aquellos usuarios que dominaban una buena parte de las herramientas, con el fin de estimular el desarrollo de nuevas tecnologías y promover el emprendimiento. A 2018, se contó con más de 2,4 millones de personas certificadas en competencias TIC, de las cuales 66.415 se certificaron en esta vigencia. Este resultado representó un sobre cumplimiento de 13,2 p.p. en la meta del cuatrienio.

El programa en TIC Confío desarrolló la línea de capacitación en uso responsable de las TIC, con el fin de disminuir los riesgos asociados al Internet y el uso de las Tecnologías. A través de la plataforma, en 2018 se sensibilizó a cerca de 1,7 millones de personas en todo el país, para un total acumulado de más de 9,6 millones de personas, lo que conllevó a un sobrecumplimiento de la meta de la vigencia en 90,4 p.p. y de la meta

del cuatrienio en 168,7 p.p. Estas capacitaciones se realizaron por medio de conferencias, cursos virtuales, contenidos digitales, redes sociales y de forma presencial en los colegios. Los diferentes tipos de capacitaciones desarrollaron contenidos orientados a advertir sobre peligros en la red como el ciberacoso, la ciberdependencia, el sexting, entre otros.

Por último, con el fin de agilizar procesos, aumentar la productividad, construir confianza, reducir el gasto público y contribuir a ciudades más sostenibles, MinTIC implementó la estrategia de teletrabajo. Como resultado, a 2018, se contó con 122.278 teletrabajadores en todo el país, lo que representó un crecimiento de esta modalidad del 287% con respecto a 2014 y un sobrecumplimiento de la meta del cuatrienio de 2,6 p.p.

### C. Infraestructura

Esta estrategia buscó “potencializar el uso de la infraestructura TIC, garantizar la cobertura de internet banda ancha y TV digital para la totalidad del territorio nacional y garantizar su sostenibilidad” (DNP, 2015). Para esto, el país tuvo cuatro desafíos principales: en primer lugar, llevar las conexiones a internet de banda ancha a estándares OCDE, es decir a 30 millones de estas, con el fin de garantizar altos niveles de calidad en la disponibilidad y la velocidad de las conexiones móviles y fijas. En segundo lugar, brindar soluciones de conectividad alterna a la fibra óptica para conectar el 4% de los municipios restantes a la red de alta velocidad, que corresponden a las zonas más apartadas del país. En tercer lugar, instalar puntos de acceso a internet y zonas Wifi-Fi, que garanticen el acceso a internet. Y, por último, contar con cobertura total para televisión digital a través del aumento de la cobertura terrestre (DNP, 2015).

En materia de conexiones de internet de banda ancha, 2018 cerró con un total de 31,5 millones, lo que permitió sobrepasar la meta para el cuatrienio en 5 p.p. De igual manera, el número de conexiones a Internet para estratos 1 y 2 pasó de 2,1 a 2,9 millones, lo que representó un incremento del 38% y un cumplimiento del 100% de la meta. Al medir el acceso a Internet en hogares ubicados en cabeceras municipales, los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) mostraron que, en 2018, el 63,2%<sup>23</sup> de estos hogares manifestaron haber contado con conexiones a internet en el último año, con lo que se superó en 0,3 p.p. la meta del cuatrienio, establecida en 63%.

Respecto a la conectividad de las zonas más apartadas del país a la red de alta velocidad, a 2018, se logró la conexión de 35 de los 47 municipios y áreas no municipalizadas restantes, con lo que se alcanzó un cumplimiento del 74,5% de la meta. Cabe destacar que, en la región de los Llanos y del Pacífico se conectaron siete y 11 municipios respectivamente, correspondientes a la meta para el cuatrienio. No obstante, la

---

<sup>23</sup> Este dato es una proyección realizada por MinTic con base al comportamiento histórico del indicador. Se espera que el DANE publique los resultados del año 2018 en el segundo trimestre de 2019.

región de la Amazonía solo alcanzó la conexión de 15 de los 23 municipios pendientes, con lo que se llegó a un 65,2% del cumplimiento de la meta.

En relación con la cobertura de municipios a la red de alta velocidad inalámbrica (4G), 1.116 municipios quedaron conectados con esta tecnología, dado los permisos para el uso del espectro radioeléctrico otorgados a los Prestadores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) por parte del MinTIC, con lo que se sobrepasó la meta del cuatrienio en 0,1 p.p.

Durante el periodo 2014-2018, se instalaron Puntos y Kioscos Vive Digital (PVD y KVD) en las cabeceras municipales y las áreas rurales del país, con el fin brindar acceso gratuito a todos los ciudadanos a este servicio. Como resultado, se logró instalar 604 KVD de los 1.073 KVD proyectados para este periodo, lo que permitió que el país contara con 7.152 KVD y alcanzara un 56,3% del cumplimiento de la meta.

Así mismo, MinTIC logró instalar 927 nuevas zonas Wireless Fidelity (Wi-Fi) de acceso a internet gratuito en 2018, lo que permitió un total de 2.071 zonas instaladas durante el cuatrienio, lo que representó un sobre cumplimiento de 107,7 p.p. en la meta para el cuatrienio, correspondiente a 1.000 zonas.

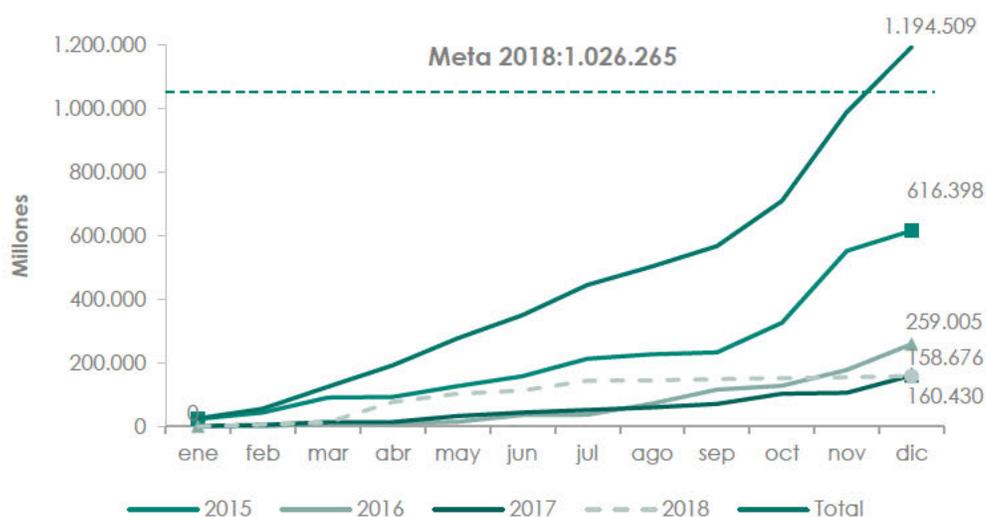
Por último, en 2018 se registró una cobertura nacional de televisión digital —terrestre y satelital— de 87%, correspondiente al 65,3% de la meta establecida para el cuatrienio (100%). Lo anterior, representó un incremento en la cobertura del 39% con respecto al año 2014, lo que permitió llevar la televisión digital a casi todo el país.

## D. Servicios

A partir de los avances en materia de conectividad que tuvo el país en los últimos años, MinTIC focalizó esfuerzos para estimular los hábitos de uso de Internet, cuya herramienta para fomentar la sensibilización y profundización fue la educación. Por tal razón, el programa Computadores para Educar (CPE) de la Presidencia de la República, MinTIC, MinEducación y el SENA, desplegó una estrategia que incluyó la entrega de terminales —tabletas y computadores— a profesores y estudiantes de sedes educativas públicas y la formación de docentes para estimular un mejor aprovechamiento de las TIC.

Entre 2015 y 2018, se logró entregar más 1,1 millones de computadores y tabletas en sedes educativas oficiales, bibliotecas y casas de la cultura en todo el territorio colombiano (Gráfico 11), lo que permitió superar la meta para el cuatrienio en 16,4 p.p. De estas, 158.676 fueron entregadas a lo largo de 2018, lo que representó 16 veces la meta establecida para esta vigencia (9.867).

**Gráfico 11. Terminales —tabletas y computadores— comprados y subsidiados para escuelas, estudiantes y docentes, 2015-2018.**



Fuente: DNP, Sinergia, MinTIC-CPE.

Además de la entrega de terminales, CPE ofreció capacitación a los docentes de los colegios públicos beneficiados por el programa. En 2018, se formó a un total de 7.701 docentes, lo que permitió superar la meta establecida para esta vigencia en 86,1 p.p. Por consiguiente, durante el periodo 2015 y 2018 se capacitó a 149.711 docentes, lo que permitió sobrepasar la meta establecida en 1,3 p.p.

#### **Objetivo 4. Proveer la infraestructura y servicios de logística y transporte para la Integración Territorial**

El cuarto objetivo de esta estrategia está compuesto por múltiples líneas de acción que se enfocan en fortalecer la infraestructura de transporte, así como los servicios logísticos y de transporte. Este objetivo no se limita exclusivamente a la conectividad física, principalmente con obras para reducir las distancias o el incremento de la velocidad; sino también en proyectos multimodales que permitan reducir los costos de transporte, consumo energético e impactos ambientales; así como desarrollos logísticos que permitan un mayor intercambio comercial y servicios de transporte público e infraestructura para la movilidad activa de los ciudadanos.

Todas estas acciones están enfocadas a generar tres elementos: 1) conectar todas las regiones del país para fortalecer el comercio interno e incentivar la industria nacional y el comercio exterior, 2) mejorar la logística de transporte del país por medio de la disminución de costos de movilización de carga y tiempos de viajes, 3) tener una red de servicio

intermodal bajo los mejores estándares de calidad internacional para brindar servicios de transporte y logística de calidad a precios adecuados que incentiven el turismo, el comercio y fortalezcan los procesos de movilidad social, y por último, 4) ofrecer sistemas de transporte público de calidad para aumentar la competitividad y la calidad de vida en las ciudades.

## **A. Programa de concesiones 4G**

Para contribuir al desarrollo competitivo del país en los últimos cuatro años se implementó el Programa 4G —cuarta generación de vías del país—, el cual bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas (APP) buscó involucrar al sector privado en la construcción de infraestructura vial para asegurar los recursos necesarios para elaborar las vías que necesita el país. Con el objetivo de concesionar más de 7.000 kilómetros, el Programa 4G fue la apuesta para aumentar la infraestructura vial nacional con los recursos financieros para su ejecución.

Se tenía previsto que, a finalizar 2018, el programa debía contar con 36 proyectos de 4G adjudicados y en ejecución —como meta del cuatrienio—. No obstante, durante 2018 no se lograron adjudicar ni poner en ejecución proyectos adicionales a los 32 registrados a diciembre de 2017. La no adjudicación de proyectos 4G se debió principalmente a dos razones: en primer lugar, a restricciones fiscales que no permitieron apropiar vigencias futuras para la adjudicación de proyectos de la Tercera Ola de carreteras. En segundo lugar, los cuatro proyectos pendientes de adjudicación (IP – Ruta Caribe 2, IP- Villeta – Guaduas, IP – Cerritos – La Virginia e IP Pasto - Chachagüí), son de iniciativa privada, por lo que depende de la presentación de propuestas por parte de oferentes privados.

El rezago en la adjudicación tuvo un impacto directo en el inicio y ejecución de los proyectos 4G planeados para el cuatrienio. Durante 2018, ningún proyecto 4G entró en ejecución —adicionales a los 32 registrados en 2017—. De esta manera, a diciembre de 2018, 30 proyectos se encontraban en ejecución y dos proyectos en proceso de liquidación, lo que permitió un nivel de cumplimiento en el cuatrienio de 86,7%.

Como consecuencia de lo anterior, el total de kilómetros intervenidos por las APP alcanzó un nivel de cumplimiento de 80,4%, para un total de 4.101 km intervenidos en el periodo 2014-2018. Al no adjudicar y entrar en ejecución proyectos 4G adicionales, durante el 2018 no se registraron nuevos kilómetros intervenidos bajo este esquema.

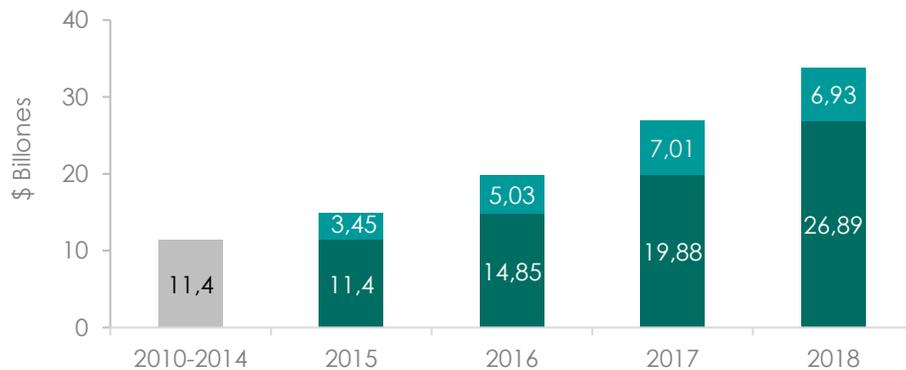
En relación con el número de kilómetros construidos a través de proyectos concesionados, entre 2015 y 2018, se construyeron un total de 725 km de red vial concesionada, lo que representó un cumplimiento del 54,9% de la meta del cuatrienio. El desarrollo de esta acción no fue la esperado debido a retrasos asociados con las adjudicaciones y cierres financieros de nuevas APP, pero especialmente en la construcción

de los proyectos Ruta del Sol 2 y 3. Dichos proyectos cuentan con un rezago de 560 km faltantes por ejecutar, lo cual afectó de manera significativa la consecución de la meta definida para el cuatrienio.

Lo expuesto previamente sugiere que, aunque se logró un cumplimiento de más del 54.2% a en el cuatrienio, su avance corresponde a lo adelantado en los primeros tres años del periodo. No obstante, la percepción positiva frente al mejoramiento de las vías que comunican a los municipios a nivel nacional disminuyó de manera consecutiva en el periodo observado (2016-2018), presentándose una variación porcentual total del 20%<sup>24</sup>, por lo que 2018 fue el año con el porcentaje más bajo (44%) de colombianos que consideraban las vías habían mejorado (DNP-DSEPP, 2018)

A pesar de que la finalización del Programa 4G no fue el esperado, se observó un esfuerzo importante para aumentar la participación y los niveles de inversión en infraestructura de transporte del sector privado en el país. En especial, la inversión privada realizada en infraestructura de carretera ascendió a \$6,93 billones en 2018, lo que permitió un nivel de cumplimiento del 81,5% en la vigencia 2018. En el cuatrienio 2014-2018 las inversiones del sector privado en el modo carretero ascendieron a \$22,4 billones, lo que equivale a un aumento del 96% con respecto a las inversiones en el periodo 2010-2014, en donde se llegó a \$11,4 billones (Gráfico 12). Aunque no se logró cumplir con la meta de \$24 billones para este cuatrienio, es un resultado positivo si se consideran los problemas que se presentaron con los proyectos de cuarta generación 4G que no se pudieron poner en marcha.

**Gráfico 12. Inversión privada en infraestructura carretera, 2015 – 2018.**



Fuente: DNP, Sinergia, ANI.

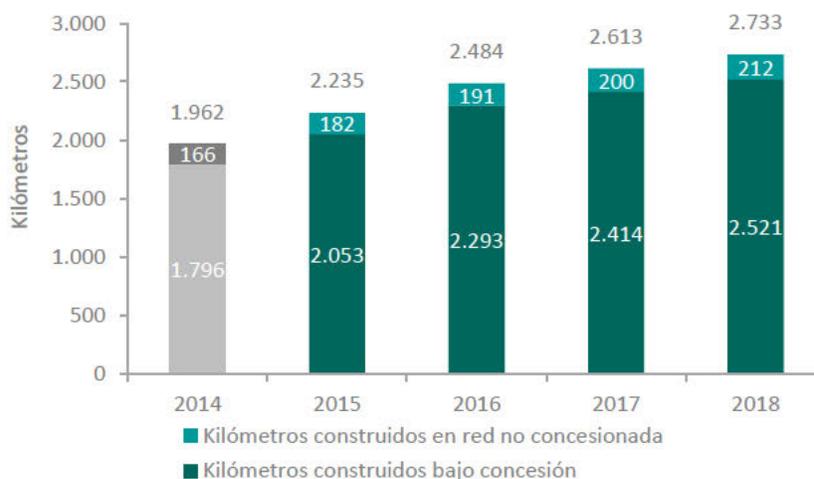
<sup>24</sup> En el 2016, 55% de los colombianos consideraron que el estado de las vías que comunican su municipio o región con el resto del país había mejorado. Para 2017 se presentó una reducción de 8 puntos porcentuales, con un porcentaje de 47% (DNP-DSEPP, 2018).

## B. Red vial nacional no concesionada y programa de mantenimiento sostenible

En lo que refiere a la red primaria no concesionada del país, el Instituto Nacional de Vías (Invías) cumple un papel esencial en el mantenimiento y rehabilitación de la red vial del país, al ser la entidad a cargo de su atención mediante el mantenimiento y la rehabilitación de las vías. Estas intervenciones generaron que se aumentara la vida útil de las vías y se asegurara un nivel de servicio óptimo, necesario para las necesidades competitivas del país.

En relación con la red no concesionada, entre 2015 y 2018 se construyeron un total de 45,8 km de nuevas calzadas las cuales sobre cumplen la meta establecida para la vigencia de 14 km construidos para el cuatrienio (Gráfico 13).

**Gráfico 13. Kilómetros de nuevas calzadas construidas, 2014 -2018.**



Fuente: DNP, Sinergia, MinTransporte.

El total de 45,8 km de nuevas calzadas construidas, corresponden a segundas calzadas que incluyen intervenciones como la construcción de puentes, túneles o variantes específicas y estratégicas que mejoran la red vial a cargo de la Nación. A pesar de que en magnitud no es comparable con la red concesionada, como se puede observar en el gráfico 13, estas intervenciones fueron claves para la conectividad del país y para el desarrollo regional. Adicionalmente, ante los problemas en la ejecución de algunos proyectos concesionados, se resalta el esfuerzo de Invías por construir nuevos kilómetros para la red primaria nacional, incluso se superó lo planeado para el cuatrienio.

En cuanto a la rehabilitación y mantenimiento de la red primaria, también a cargo del Invías, en 2018 se avanzó en la intervención de 31,56 km por concepto de rehabilitación — 19%—, y 131,8 km de mantenimiento periódico —81%—, para un total de 163,44 km

intervenidos en la vigencia 2018. De esta forma, durante el periodo 2014-2018 se rehabilitaron y mantuvieron 1.055,1 Km, lo que duplicó la meta propuesta de 400 Km del cuatrienio. Sumado a lo anterior, se realizó la pavimentación de 310,9 km de la red nacional de carreteras, para un acumulado de 8.764,9 km, donde el nivel de cumplimiento alcanzó el 137,6% frente a la meta del cuatrienio.

De esta manera, la suma de intervenciones realizadas durante el cuatrienio, tanto en la red vial primaria, concesionada como no concesionada, permitieron que el 60,6% de la red vial nacional se encuentre en buen estado a diciembre de 2018, con lo cual se alcanzó un cumplimiento de la meta para el cuatrienio del 105,4%.

### **C. Consolidación de corredores de transporte multimodal estratégicos**

El modo férreo, aéreo y fluvial también son parte importante de la red de movilidad de pasajeros y carga en el país. Por esta razón, se realizaron inversiones que permitieron fortalecer estos modos, y así poner en marcha un sistema intermodal de vías que le permita a los colombianos movilizarse a menores costos, pero también generen un estado de competitividad para la economía del país.

Por lo anterior, el modo férreo es una de las opciones más competitivas en términos de costos y tiempos para el transporte de carga. Por sus características, es una modalidad de transporte con un bajo impacto ambiental en comparación al transporte de carga por modo carretero. Las inversiones realizadas lograron atender y adelantar intervenciones a puntos críticos de los corredores férreos.

Para el periodo 2014-2018, se lograron intervenir y habilitar un total de 1.507 km de red férrea para operación. Para la vigencia 2018, no se tenía previsto dejar kilómetros adicionales en operación para este modo de transporte, debido a que en 2016 se cumplió con la meta del cuatrienio de manera anticipada.

Respecto al modo aéreo, en 2018 se movilizaron un total de 37,81 millones de pasajeros entre los aeropuertos del país —lo que representó un nivel de cumplimiento de la meta del 82,2%- También, es importante destacar que en el Aeropuerto Internacional el Dorado durante el 2018 se movilizaron 32,7 millones de pasajeros, lo que representó un cumplimiento de la meta del 86,5%. El incremento en el número de pasajeros del modo aéreo se debe a múltiples factores, entre los cuales se encuentra una coyuntura internacional que favorece el turismo, un fortalecimiento de Colombia como puerto de entrada y salida de Latinoamérica, así como, las inversiones que se realizaron para aumentar la capacidad de los aeropuertos del país.

Para responder a la alta demanda de pasajeros, se realizaron una serie de intervenciones e inversiones en la infraestructura aeroportuaria del país. De tal modo, la Aerocivil realizó obras de construcción y ampliación en 14 aeropuertos del país durante el

cuatrienio 2014-2018. Se resaltan los resultados obtenidos en 2018, con las obras concluidas de los aeropuertos de Pitalito, San Gil y Pasto. No obstante, no se alcanzó la meta propuesta de 17 aeropuertos intervenidos en el periodo 2014-2018, debido a que los tres proyectos restantes no pudieron ser culminados por prórrogas y adiciones.

Ahora bien, parte de estas intervenciones son obras de construcción, ampliación de pistas y mantenimientos a la infraestructura aeroportuaria cuyos montos de inversión son iguales o superiores a \$800 millones. Entre 2015 y 2018 se realizaron 135 intervenciones en aeropuertos para realizar algún tipo de mantenimiento en su infraestructura concluida, al aumentar su capacidad y/o mejorar sus niveles de servicio, lo que permitió alcanzar un avance del 96,36% frente a la meta establecida.

Adicionalmente, como parte de las acciones para mejorar la conectividad con las zonas más apartadas de Colombia, se puso en marcha el programa Aeropuertos para la Prosperidad, con el objetivo de realizar obras de mejoramiento en las infraestructuras aéreas localizadas en las regiones apartadas del país. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados, durante el cuatrienio se finalizaron un total de ocho intervenciones — el 23,5% de lo planteado para el cuatrienio—. En 2018, se destaca la conclusión de la obra de mantenimiento del aeropuerto del municipio de San Gil, Santander. Mientras que las obras de Vigía del Fuerte, Necoclí y Puerto Leguizamo se encontraban suspendidas al finalizar 2018, como consecuencia de los atrasos en la ejecución de las obras que se presentaron en 2017 y en la dificultad en la apropiación de recursos para llevar a cabo las obras de mantenimiento.

De otra parte, en el cuatrienio se intervinieron 48 aeropuertos con obras de construcción —torres de control, terminales, pistas, plataformas, calles de rodaje, cuartel de bomberos, cerramientos— y/o mantenimiento de infraestructura aeroportuaria. En 2018, se registraron cuatro intervenciones, lo que significó un cumplimiento del 50%, resultado que también permitió cumplir con el 100% de la meta cuatrienio.

En cuanto al modo fluvial, se identificó la importancia de implementar un programa para la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena como principal vía fluvial del país, en este sentido, las intervenciones en el río, así como las inversiones por parte del sector privado en este corredor, permitieron movilizar tres millones de toneladas en el año 2018 principalmente en el corredor fluvial del Río Magdalena. Adicionalmente, Cormagdalena logró mantener en condiciones óptimas los 1.023 kilómetros de esta importante red fluvial del país.

En conjunto, y en línea con el objetivo de incorporar las acciones destinadas a fortalecer la red multimodal férrea, aérea y portuaria lograron una inversión privada de \$4,52 billones en el período 2014-2018 —\$0,82 billones en 2018—, lo que permitió un avance de cumplimiento del 94,7% frente a la meta de cuatrienio.

## **D. Infraestructura logística, desarrollo y comercio exterior**

Para enfrentar los retos que depara el aumento del comercio exterior, la inversión en infraestructura logística constituye un elemento necesario para mejorar los niveles de competitividad del país. Adicional a la inversión en infraestructura, para aumentar la conexión regional y disminuir los costos asociados con el movimiento de carga, también es necesario el mejoramiento de los accesos marítimos y terrestre, que permitan garantizar la confiabilidad y disponibilidad de la infraestructura con un nivel de servicio e interfaces adecuadas.

Para esto, el mejoramiento de la infraestructura logística mediante obras de mantenimiento y profundización de canales de acceso a los puertos marítimos del país constituyó una apuesta clave para mejorar la competitividad del país. Durante el periodo 2014-2018, se realizaron un total de 20 obras en los canales de acceso a los puertos marítimos de Colombia. En 2018, se reportó la terminación de cuatro obras de dragado y profundización del canal de acceso de Cartagena, Puerto Barranquilla, Conexión marítima Golfo de Urabá-Río Atrato-Boca Coquito y Puerto de Tumaco. Bajo lo anterior, se superó lo establecido para el cuatrienio de 14 intervenciones a canales de acceso marítimos.

Las acciones dirigidas a fortalecer la infraestructura vial y logística, así como las políticas productivas de comercio, mencionadas y descritas anteriormente, tuvieron un efecto positivo sobre el movimiento de carga en el país. En particular, en 2018, fueron transportadas 3,96 millones de toneladas de carga —sin contar carbón— por modo aéreo, férreo y fluvial, lo que permitió superar los 2,8 millones de toneladas esperadas para la vigencia.

Del total de toneladas, tres millones fueron transportadas por el modo fluvial —77%—, 0,840 millones por el modo aéreo —21%— y cerca de 0,025 (1%) millones por vías férreas. Se observa un decrecimiento de aproximadamente 1.300 toneladas, en el volumen transportado con respecto a 2017.

## **E. Infraestructura para la Transformación del Campo y la consolidación de la paz**

Las líneas de acción mencionadas anteriormente se concentraban en las vías de la red primaria y secundaria del país, así como en los centros poblados en donde se lleva a cabo la mayor parte de los servicios logísticos del movimiento de carga. No obstante, el fortalecimiento de la red terciaria y la construcción de infraestructura logística para las zonas rurales del país es un mecanismo estratégico para cerrar brechas entre lo urbano y rural.

Actualmente, parte de la diferencia en la calidad de los servicios logísticos y de transporte, y en la cantidad de oportunidades que tiene la población urbana sobre la rural,

fue causada por los atrasos en infraestructura vial terciaria. Las debilidades de esta red no permitieron conectar efectivamente el territorio rural con los centros poblados. Por esta razón, a través del programa Caminos para la Prosperidad, se construyeron un total de 1.658,3 km de placa huella, lo que permitió alcanzar un cumplimiento del 71,6% de la meta para el periodo de 2014-2018 —con respecto a la meta planteada de 1.800 km de placa huella—. En específico, en 2018 sólo fueron construidos 10 kilómetros de placa huella, lo cual dificultó el cumplimiento de la meta del cuatrienio 2014-2018. Lo anterior se debe a dificultades financieras, en la apropiación de recursos, para la terminación de la construcción de obras, lo cual constituye en un potencial impedimento para el cumplimiento de la meta del cuatrienio.

## **F. Capital privado para la provisión de infraestructura**

Dada la experiencia de otros países en relación con el uso de las APP, se incentivó la búsqueda de este tipo de esquemas para ayudar a financiar la inversión para construir infraestructura social —hospitales, colegios, parques, entre otros—.

En 2017, el Consejo Nacional de Política Fiscal (CONFIS) aprobó cupo de endeudamiento para los sectores de cultura, hacienda, educación y presidencia. En ese sentido, el Ministerio de Cultura (MinCultura) avanza con el proyecto de museos, MinHacienda con la estructuración en prefactibilidad del metro de Bogotá —Art. 31 Ley 1753 de 2015—, MinEducación con la primera fase de los colegios en las ciudades de Barranquilla, Medellín, Cartagena y Soacha, y Presidencia con el Primer Edificio de ciudad Centro Administrativo Nacional (CAN).

Con respecto a la inversión privada en infraestructura de carreteras, se promovió la participación privada a través del programa 4G. En tal sentido, se logró que la inversión privada en el 2018 alcanzara \$6,93 billones en y \$22,4 billones en el cuatrienio.

## **G. Acciones transversales**

Dado que el desarrollo de los servicios de transporte por cada modo, así como los servicios logísticos del país, se llevaban a cabo de manera desarticulada, el PND 2014-2018 definió la elaboración del Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) con visión de mediano y largo plazo para articular y definir un horizonte claro frente al servicio de transporte e infraestructura en el país.

Este plan, elaborado y publicado en 2016, cuyo objetivo es “organizar en forma eficiente y estratégica el crecimiento del país, a través de una red de infraestructura que logre conectar a las ciudades, las regiones, las fronteras y los puertos, priorizando los proyectos que mayor impacto tendrán para la economía nacional” (Fedesarrollo, 2015, pág. 6), cuenta con dos módulos, cuyo horizonte de tiempo va a 2035. El primero comprende el

Plan de Infraestructura de la Red Básica y las vías de integración nacional, las alternativas de financiación y la propuesta de arreglo institucional, y el segundo se enfoca en el acceso a ciudades, la gerencia de corredores logísticos, la normatividad para promover logística e intermodalidad y la maduración de proyectos.

Mediante el primer módulo se busca cumplir con tres objetivos: impulsar el comercio exterior mediante la reducción de costos de transporte en los principales corredores, mejorar la calidad de las redes regionales con propósitos de accesibilidad, e integrar el territorio al acercar a los ciudadanos a mercados y servicios mediante la presencia y el apoyo de las entidades estatales. Para esto, en la primera parte del PMTI se presenta el plan de inversión que durante dos décadas pretende mejorar las redes carreteras, fluviales, férreas y aeroportuarias del país. Se espera que esta inversión mueva \$10,4 billones por año —1,27% del PIB 2016— durante los próximos 20 años (Vicepresidencia, 2015).

El segundo módulo está enfocado en avanzar en la maduración de proyectos previamente identificados en el módulo 1, proponer soluciones a la congestión en los accesos urbanos de las principales ciudades y medidas para alcanzar nuevos estándares de desempeño logístico a través de una gerencia nacional de corredores logísticos, y la búsqueda de fuentes de pago y financiación novedosas para apalancar los próximos proyectos.

Los módulos se formularon de manera coordinada entre el Ministerio de Transporte (MinTransporte) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y se espera que las acciones presentadas en estos documentos se complementen con la Misión Logística que se desarrolla actualmente.

## **H. Logística para la competitividad**

Aunque la principal política de logística se manifiesta en el segundo módulo del PMTI, desde MinTransporte se llevan a cabo diferentes acciones dirigidas a fortalecer los servicios logísticos del país, especialmente relacionado con el mejoramiento del parque automotor de carga.

Una de las principales acciones en relación con esta política es la desintegración de vehículos con peso bruto vehicular superior a 10,5 toneladas. Para 2018 el programa de desintegración logró “chatarrizar” un acumulado de 20.084 vehículos, un 10% superior a los desintegrados en 2017. Con este proceso en marcha, uno de los efectos deseados con esta política es la reducción de la edad promedio de este parque automotor, sin embargo, en 2018 la edad promedio de este tipo de vehículos de carga se mantuvo en 18 años, con lo cual no se cumplió la meta establecida de llegar a 16.

En cuanto al movimiento de carga en el país, el número de viajes descritos en el Registro Nacional de Despachos de Carga, para 2018, alcanzaron un total de 8,5 millones

registros, lo que permitió superar la meta del cuatrienio en un 7%. Este resultado demuestra un dinamismo de los viajes realizados, que de complementarse con la actualización del parque automotor podría llegar a impactar de manera positiva el país en materia de servicios logísticos.

Durante el 2018 para incentivar la renovación del parque automotor de carga promoviendo su modernización, se realizaron mesas de participación con gremios, empresas e instituciones con el fin de proveer insumos y propuestas para una nueva política de modernización del parque automotor de carga en el país, así mismo se publicó el proyecto de norma de ampliación del plazo del Decreto 1517 de 2016, Registro Único Nacional de Desintegración Física de Vehículos e Ingreso de Nuevos Vehículos de Transporte Terrestre Automotor de Carga (RUNISTAC). Dada la importancia que tiene el transporte terrestre automotor de carga para el país y teniendo en cuenta la necesidad de implementar la vida útil para los vehículos, se está avanzando en la estructuración del nuevo programa de modernización (Ministerio de Transporte, 2018).

Por otra parte, el DNP a través del Observatorio Nacional de Logística, presentó en 2018 la tercera edición de la Encuesta Nacional Logística, en el marco del documento CONPES 3547 de 2008 para generar información logística que ayude al desempeño competitivo del país. Esta nueva medición incluyó mejoras en la cobertura para el levantamiento de la información y su diseño estadístico, incorporó un aumento considerable en el tamaño de la muestra y consecuentemente arrojó datos más estratégicos y representativos. En este sentido, la encuesta permite a los empresarios contrastar su operación en materia logística en un contexto sectorial, nacional y regional, y con esto buscar nuevas oportunidades e innovaciones para sus negocios.

## **I. Transporte Público de Calidad como eje estructurador de la movilidad**

Todas las acciones mencionadas anteriormente hacían referencia a la red nacional de vías para conectar las diferentes regiones de Colombia. Sin embargo, también se debe tener en consideración la operación de transporte urbano, en especial el apoyo de la Nación en la implementación de sistemas de transporte público organizado y el fortalecimiento institucional.

En relación con esta labor, los esfuerzos conjuntos con las entidades territoriales se materializaron en la inversión para intervenir los kilómetros de infraestructura vial necesaria para el adecuado funcionamiento de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y Sistemas Estratégicos de Transporte Público en las ciudades con poblaciones entre los 250.000 y 600.000 habitantes (SETP). En 2018, se brindó apoyo a más de 22 municipios en 15 aglomeraciones urbanas en la cofinanciación y el acompañamiento técnico para intervenir kilómetros de la red vial de los sistemas de transporte. Esto permitió llegar en el cuatrienio a un total de 1.071,8 km intervenidos entre 2015 y 2018, lo que permitió superar

la meta programada de 908 km para el cuatrienio. A diciembre de 2018, se encontraban en ejecución los SETP de Valledupar, Montería, Popayán, Neiva y el SITM Metroplús del Valle de Aburrá, los cuales terminarán su ejecución en 2019.

Los esfuerzos conjuntos con las entidades territoriales en lo referente a transporte público podrían ser uno de los factores que contribuyeron para que en el 2018 más de la mitad de la población utilizara el transporte público en zonas rurales. No obstante, la mayor parte de los ciudadanos consideraban para 2018 que el transporte público permaneció igual, es decir sin darse alguna mejoría o disminución en la calidad de éste. Al respecto es importante destacar que entre 2017 y 2018 se presentó una disminución en el porcentaje que colombianos que consideraban que el transporte público había desmejorado, pasando de 34% al 29%, para una variación total del 14,7% (DNP-DSEPP, 2018)

En 2018, se adelantaron acciones estratégicas relacionadas con los Documentos CONPES 3900 y 3902, como apoyo del Gobierno nacional al Sistema de Transporte de Bogotá y la primera línea del metro, así como al RegioTrans del Occidente. Lo anterior con el fin de consolidar un sistema de transporte público eficiente para la región capital.

Por otro lado, se apoyó la estructuración de infraestructura dedicada a la intermodalidad en las principales ciudades del país, de manera que se generen nodos que permitan la conexión de los sistemas de transporte urbano con los regionales y, de ser posible, se amplió la conexión a otro tipo de nodos. De esta manera, durante el cuatrienio 2014-2018 se culminaron 43 espacios de infraestructura dedicados a la intermodalidad, lo que permitió alcanzar el 92,3% de la meta planteada para el cuatrienio. En el mismo sentido los entes gestores de los SITM y SETP, avanzan en el diseño e implementación de esquemas de estacionamientos adecuados, seguros y ajustados periódicamente a la demanda de bicicletas para que les permitan a los usuarios realizar e integrar viajes intermodales.

Con respecto a Incremento de la cantidad de viajes en transporte público y transporte no motorizado en 8 ciudades, entre ellas, Barranquilla, Bucaramanga, Centro Occidente, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Bogotá D.C., Cali, Cartagena y Soacha, no se alcanzó la meta para el 2018 teniendo un avance del 30,74% y por tanto el no cumplimiento de la meta propuesta del 40% para el cuatrienio, anotando que esta medición se vio afectada por las temporadas de estacionalidad de vacaciones.

## **J. Sistemas inteligentes de transporte SIT**

Como parte de las acciones que, desde el PND (DNP, 2015), se definieron para mejorar la movilidad, se propuso generar herramientas y sistemas inteligentes de información de tránsito y transporte. Para ello, en 2015, MinTransporte definió el Sistema Inteligente Nacional para la Infraestructura, el Tránsito y el Transporte (SINITT) con el cual

se busca recopilar y analizar información sobre la gestión y el control del tránsito, la infraestructura y el transporte a nivel nacional.

Los avances y resultados de las anteriores estrategias será posteriormente el soporte fundamental del Centro Inteligente de Control de Tránsito y Transporte (CICOTT), centro desde el cual se espera consolidar, controlar y supervisar diferentes servicios asociados a las acciones anteriormente mencionadas.

Durante 2018, en relación con la Política de SIT, el MinTransporte trabajó en un marco normativo para el pago de la tarifa del peaje de manera remota y sin detener el vehículo, apoyándose en las nuevas tecnologías RFID —identificación por radiofrecuencia—. De tal manera, se expidió la Resolución 546 de 2018, que estableció un sistema interoperable de recaudo electrónico de peajes; adicionalmente, se propuso un régimen de transición de un año para la implementación de un carril mixto por sentido en todos los peajes del país. De otra parte, se expidió la Resolución 718 del 2018, por la cual se reglamentan los criterios técnicos para la instalación y operación de medios técnicos o tecnológicos para la detección de presuntas infracciones al tránsito y se dictan otras disposiciones.

## **K. Seguridad vial**

Finalmente, la última línea de acción está dirigida a aumentar la seguridad vial. En los últimos dos años la mortalidad por accidentes de tránsito aumentó, contrario a lo planeado en cuanto a reducir el número de fallecidos por siniestros viales. Para la vigencia 2018, se esperaba alcanzar una cifra de 5.844 fallecidos, no obstante, para el mes de diciembre se registraron de manera preliminar 6.476 fallecidos, tres casos más que lo registrado en 2017 —6.479—.

De manera conjunta la Agencia Nacional de Seguridad Vial y MinTransporte continuaron con el apoyo a los municipios y departamentos en la definición de Planes Locales de Seguridad Vial, apoyando a 118 municipios y/o departamentos en la implementación de planes locales de seguridad vial durante el cuatrienio 2014-2018, con lo que se superó la meta prevista en un 18%.

Es necesario resaltar el diseño y la implementación del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, como un equipo de investigación de accidentes, el cual permitirá tener un conocimiento seguro, rápido y confiable sobre los accidentes de alto impacto que conmocionen a la sociedad colombiana, para tener resultados sobre la causalidad de estos y poder así iniciar las medidas necesarias que prevengan, mitiguen y reduzcan accidentes viales de características similares, asimismo el Plan Nacional de Seguridad Vial constituye un instrumento que orienta y propicia medidas integrales en todo el territorio nacional, fomentando la formulación y aplicación de políticas y acciones a nivel regional, departamental y municipal, con el objeto de reducir el número de víctimas fatales y no

fatales a nivel nacional. Este instrumento incluye acciones e indicadores para la gestión de la seguridad vial, compilados a través de cinco pilares y 27 indicadores. Al evaluar el cumplimiento de las metas de cada indicador general del plan, se hacen visibles distintas brechas existentes entre la cantidad de víctimas y las metas propuestas (MinTransporte 2018).

## **L. Fortalecimiento a la Supervisión**

La Superintendencia de Puertos y Transporte cumple una función vital como ente de vigilancia, inspección y control, tendiente a garantizar que el servicio público de transporte sea prestado dentro de los principios de libre acceso, calidad y seguridad, por esta razón, resulta de imperante necesidad desarrollar estrategias que contribuyan con el fortalecimiento de la entidad y su gestión, de tal manera que su operación se enfoque en una supervisión preventiva y predictiva que permita impulsar el mejoramiento de la prestación del servicio -lo que incluye la protección de los derechos de los usuarios finales del Sector Transporte- así como la calidad de la infraestructura. La entidad cuenta con el Centro de Monitoreo de Actividades del Transporte (CEMAT), para el procesamiento y monitoreo de información sectorial que permitirá a la Superintendencia de Puertos y Transporte implementar modelos de prevención bajo la inteligencia de negocios, realizando análisis estadísticos mediante tableros de control y alarmas, para realizar una supervisión preventiva y predictiva. Desde su puesta en marcha en 2015, se estructuraron y desarrollaron 25 reportes para los diferentes modos y modalidades del transporte en Colombia, recolectando información de más de 153 entidades públicas y privadas, para elaborar el Informe Rendición de cuentas del sector (Ministerio de Transporte, 2018).

## **Objetivo 5. Consolidar el desarrollo minero-energético para la equidad regional**

---

En el PND se estableció como uno de sus objetivos estratégicos el aumento de la competitividad del país a través del incremento de las reservas y producción de hidrocarburos y de esta manera dar continuidad a los programas sociales y a la inversión en infraestructura. Sin embargo, en el cuatrienio 2014-2018, el sector contó con condiciones macroeconómicas adversas, las cuales se convirtieron en un reto a enfrentar para cumplir las metas fijadas en el periodo 2014-2018, como es el caso de la producción de crudo.

Durante 2018, la industria minero-energética presentó un crecimiento del subsector de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado de 3,5% con respecto a 2017, y una caída de 0,8% en el subsector de minas y canteras, según las estimaciones de las cuentas sobre el PIB para 2018. Este comportamiento obedeció a la disminución en el valor agregado de

minerales metalíferos en 12,1%, acciones de apoyo para otras actividades de explotación de minas y canteras en 0,8%, carbón de piedra y lignito en 6,7%. Sin embargo, la extracción de otras minas y canteras presentó un crecimiento del 1% y la extracción petróleo crudo y gas natural del 0,8% (DANE, 2018).

Adicionalmente, otra condición macroeconómica negativa que se presentó corresponde a la disminución de la IED recibida por el sector minero-energético, que pasó de USD\$4.535 millones en 2017 a USD\$4.035 millones en 2018, una disminución de USD\$ 500 millones ( Gráfico 14) (Banco de la República, 2018).

**Gráfico 14. Flujos de Inversión Extranjera Directa para el sector minero-energético, 2010 – 2018\*.**



Fuente: Banco de la República.  
\*El dato corresponde a los tres primeros trimestres de 2018.

En 2018, los subsectores que más participación tuvieron sobre las exportaciones de Colombia correspondieron a petróleo y sus derivados, seguidos por las exportaciones de carbón. Las exportaciones del primero sumaron un total de USD\$16.769 millones *Free On Board* (FOB)<sup>25</sup>, lo que representó un 40,1% de todas las exportaciones, y evidencia un aumento de 5,3 p.p. respecto a la participación de 2017. Por su parte, el carbón alcanzó los USD\$7.448 millones FOB en ventas al exterior, un 17,8% de las exportaciones del país. Sin embargo, el sector de la minería tuvo una disminución de 1,7 p.p. respecto a su participación en 2017 (DANE, 2018), lo cual puede ser muy relevante para los colombianos si se tiene en cuenta que el 45% de ellos considera que la minería contribuye a la economía del país de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana al Plan Nacional de Desarrollo (EPC) (DNP, 2018).

<sup>25</sup> Cláusula de comercio internacional que se utiliza para operaciones de compraventa en las que el transporte de la mercancía se realiza por barco, ya sea marítimo o fluvial.

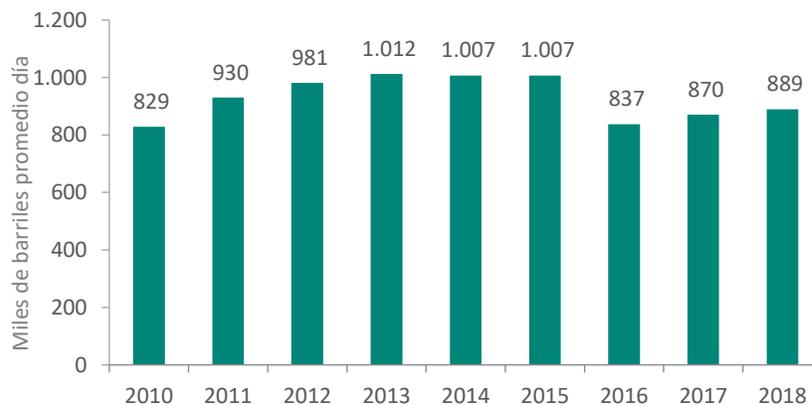
Bajo la situación que atraviesa el sector minero-energético, y con el objetivo de lograr consolidar el desarrollo de este sector para la equidad regional en el país, se avanzó en las siguientes estrategias: 1) aprovechamiento hidrocarburífero responsable, que contribuya al desarrollo sostenible; 2) expansión y consolidación del mercado del gas combustible y abastecimiento de combustibles líquidos y biocombustibles; 3) energía eléctrica para todos; y 4) consolidar al sector minero como impulsor del desarrollo sostenible del país, con responsabilidad social y ambiental.

## A. Aprovechamiento hidrocarburífero responsable, que contribuya al desarrollo sostenible

Con el propósito de aprovechar de manera ordenada los recursos mineros y hacer uso de las regalías para aportar al desarrollo social del país, se direccionaron esfuerzos para aumentar las reservas y la producción de hidrocarburos. Sin embargo, en el cuatrienio 2014-2018, el sector contó con condiciones macroeconómicas difíciles, las cuales se convirtieron en un reto a enfrentar para cumplir las metas fijadas en esta vigencia.

En consecuencia, al cierre de 2018 la producción de crudo fue de 889.350 Barriles Promedio Diarios (BPD) (Gráfico 15), lo que representó un aumento del 2,2% frente al nivel de producción de 2017, con lo cual se superó la meta planteada de 2018 en 3,4 p.p. — 860.000 BPD—, meta que también corresponde a la meta cuatrienio. Lo anterior se puede traducir en un resultado importante para la ciudadanía, ya que la mayoría de las personas consultadas en la EPC —el 55%— percibe que la explotación de petróleo contribuye significativamente a la economía del país y que genera como principales beneficios la creación de empleo y el crecimiento económico —35% y 23% respectivamente— (DNP, 2018).

**Gráfico 15. Producción promedio diaria de crudo, 2010 – 2018.**



Fuente: DNP, Sinergia, ANH.

Adicionalmente, en el cuatrienio 2014-2018, las empresas petroleras en Colombia enfrentaron una de las crisis del mercado más difíciles de la historia, en donde además de la caída del precio del crudo, también afrontaron los altos costos de infraestructura, transporte y logística, y los inconvenientes socio—ambientales en las áreas de influencia de los proyectos. Estas dificultades conllevaron a que las compañías realicen ajustes en sus inversiones, con lo cual se impactó las actividades exploratorias del país, reflejada en la baja perforación de pozos durante este cuatrienio, donde solo 148 pozos fueron perforados respecto a los 239 esperados —con lo que se logró un porcentaje de avance de la meta del cuatrienio de 61,9%—. Específicamente para el 2018, se perforaron 48 pozos de los 60 esperados —meta ajustada durante 2017 dadas las condiciones mencionadas anteriormente—.

Finalmente, frente al análisis de la información del subsuelo colombiano y sus potenciales hidrocarburíferos, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) junto a las empresas inversionistas, sobrepasó en 86,9 p.p. la meta cuatrienio —se llegó a 75.116 km de los 40.177 fijados como meta cuatrienio—. Sin embargo, para el año 2018 se llegó a un total de 1.106 km de sísmica 2D equivalente de los 2.000 km esperados.

## **B. Expansión y consolidación del mercado de gas combustible y abastecimiento de combustibles líquidos y biocombustibles**

En relación con la expansión del servicio de gas combustible, durante el cuatrienio 2014-2018 se logró que 1.808.288 nuevos usuarios accedieran a dichos servicios, con lo que se sobrepasó en 75,2 p.p. la meta fijada para este cuatrienio. De estos usuarios, 1.753.216 corresponden a gas natural y 55.072 a nuevos usuarios de Gas Licuado de Petróleo (GLP) por red. Del total de usuarios, 442.753 recibieron este servicio por primera vez en 2018 con lo que se sobrepasó en 99,1 p.p. la meta de esta vigencia. Lo anterior, contribuyó a masificar el uso del GLP al sustituirse por la leña para la cocción y con ello disminuir parte de la deforestación.

En la misma dirección y en relación con las políticas dirigidas a reducir barreras para facilitar la conversión al autogas, al gas natural vehicular, a la movilidad eléctrica y al uso de biocombustibles, a cierre del cuatrienio 2014-2018 se logró un acumulado de 585.644 automotores que utilizaban energéticos alternativos, de los cuales 583.688 fueron convertidos a Gas Natural Vehicular (GNV), y 1.956 utilizan energía eléctrica (Cuadro 1). Del total de automotores 16.120 se vincularon a esta alternativa en 2018 con lo que se avanzó en el 74,3% de la meta fijada para este año —tener 25.713 nuevos automotores que utilizan energéticos alternativos—.

**Cuadro 1. Automotores que utilizaban energéticos alternativos, 2015-2018.**

<b>Automotores que utilizaban energéticos alternativos</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Nuevos vehículos convertidos a GLP	-	-	-	-
Vehículos convertidos a Gas Natural Vehicular	538.213	556.183	568.264	583.688
Nuevos vehículos que utilizan energía eléctrica	505	868	1.260	1.956
<b>Total Automotores que utilizan energéticos alternativos</b>	<b>538.718</b>	<b>557.051</b>	<b>569.524</b>	<b>585.644</b>

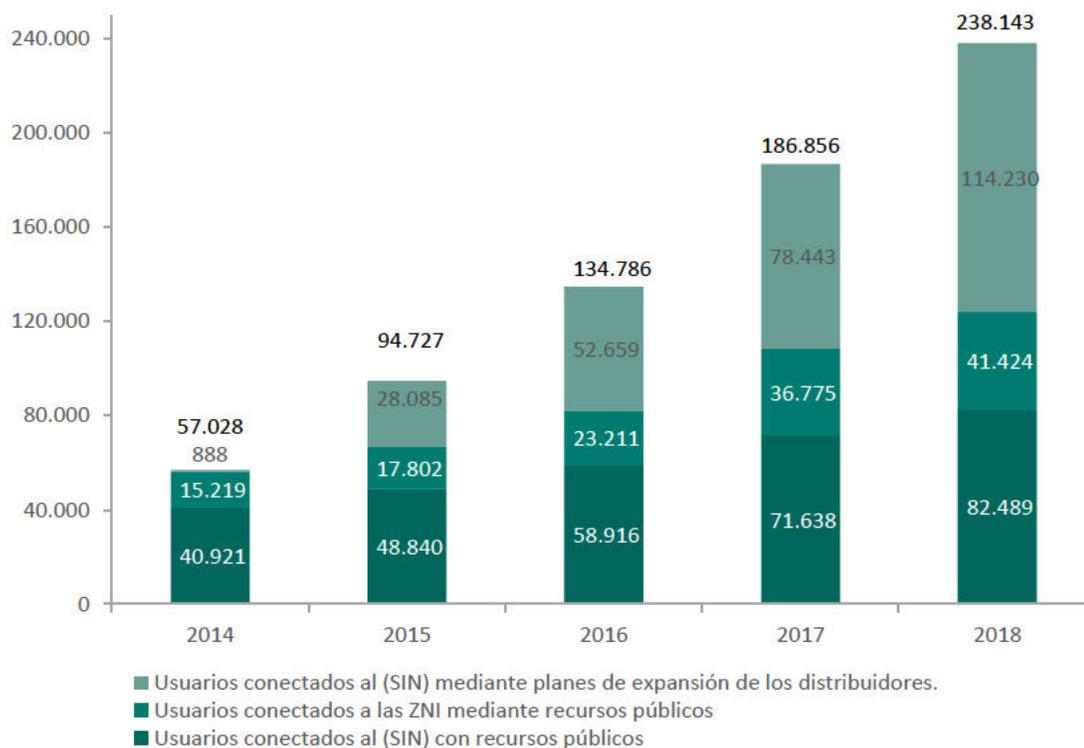
Fuente: DNP, Sinergia, MinMinas.

### **C. Energía eléctrica para todos**

En relación con el objetivo de ampliar la cobertura y el mejoramiento de la calidad del servicio de energía eléctrica para aquellas viviendas que no tienen acceso a un servicio continuo en el Sistema Interconectado Nacional (SIN) y en las Zonas No Interconectadas (ZNI), se canalizaron los recursos públicos para brindar este servicio a zonas que no contaban con energía eléctrica.

Durante 2018, 51.287 nuevos usuarios en zonas anteriormente sin cobertura se beneficiaron de proyectos que brindan el servicio de energía eléctrica. De ellos, se financiaron con recursos públicos 10.851 ubicados en zonas de cobertura del SIN; 4.649 ubicados en las ZNI; y mediante planes de expansión de los distribuidores 35.787, ubicados en zona de influencia del SIN, con lo que avanzó en el 56,7% de la meta anual de nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica. En consecuencia, al cierre de este cuatrienio se cuenta con un acumulado de 238.143 usuarios con el servicio de energía eléctrica con lo que se sobrepasó en 4,4 p.p. la meta del período 2014-2018—llegar a 230.497 nuevos usuarios del servicio de energía eléctrica— (Gráfico 16).

**Gráfico 16. Usuarios con el servicio de energía eléctrica, 2014 – 2018.**



Fuente: DNP, Sinergia, MinMinas.

Para soportar este aumento de la demanda, se complementaron las acciones con el aumento a 17.206 MW de capacidad instalada de generación eléctrica, con lo cual se superó la meta de 2018 y la meta cuatrienio en 33,0 p.p. Lo anterior se complementó con el aumento a 11.853 MW de la capacidad instalada de fuentes no convencionales y energías renovables en el sistema energético nacional —con lo que se superó la meta anual y cuatrienio en 19,4 p.p.—.

En relación con el desarrollo de los Planes de Energización Rural Sostenible (PERS), en el cuatrienio 2014-2018 fueron estructurados los cuatro planes fijados como meta—Nariño, Chocó, Guajira y Cundinamarca— con lo que logra cumplir el 100% de la meta cuatrienio. Así mismo, durante este cuatrienio se implementaron en las ZNI<sup>26</sup> tres proyectos de generación de tipo híbrido<sup>27</sup>, con lo que se llegó al 75% de la meta fijada para el cuatrienio —implementar cuatro proyectos—. Se mantiene como reto en las ZNI incrementar la capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía, ya que para ese cuatrienio

<sup>26</sup> Remanso, Chorrobocón, Caranacoa, Laguna Colorada y Pueblo Nuevo.

<sup>27</sup> Se considera fuente híbrida a aquella que mezcla o alterna dos fuentes de energía en un periodo.

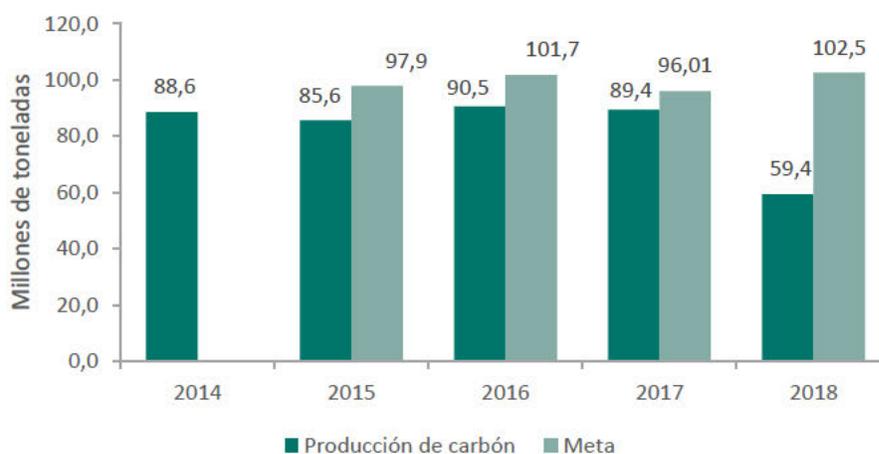
se avanzó en el 86,5% de la meta anual y cuatrienio—la capacidad fue 7,79 MW de los 9,0 MW esperados—.

Finalmente, respecto al mejoramiento de la eficiencia en la prestación del servicio público de energía eléctrica, en 2018 se logró un cumplimiento del 100% de la meta relacionada con mantener el factor de carga<sup>28</sup> sobre los 0,84.

#### D. Consolidar al sector minero como impulsor del desarrollo sostenible del país, con responsabilidad social y ambiental

Respecto al sector minero, MinMinas registró una caída de 5,7% en la producción de carbón durante 2018 —84,3 millones de toneladas— respecto a la producción lograda en 2017 —89,4 millones de toneladas— (Gráfico 17). Así mismo, disminuyó el valor agregado de extracción de carbón respecto a 2017 en 6,7%; en 12,1% para extracción de minerales metalíferos; y en 0,8% para extracción de minerales no metalíferos (DANE, 2018). En cuanto a exportaciones de carbón, al cierre de 2018, estas presentaron un aumento del 0,78% al pasar de USD\$7.389 millones FOB en 2016 a USD\$7.447 millones FOB en 2018 (DANE, 2018).

**Gráfico 17. Producción anual de carbón, 2014 – 2018.**



Fuente: DNP, Sinergia, ANM.

A pesar de que se realizaron esfuerzos en brindar herramientas para realizar los mejores estándares técnicos, ambientales, sociales y empresariales, en 2018, el índice de

<sup>28</sup> El factor de carga es la relación entre la máxima demanda en una hora y la demanda promedio horaria del sistema. Entre mayor sea dicho factor las redes de transmisión y distribución tendrán una mayor ocupación y, por ende, se reduce el costo por kWh transportado. El objetivo es otorgar las señales adecuadas para desplazar un porcentaje del consumo en las horas de mayor demanda a las horas de menor demanda con el objetivo de utilizar más eficientemente la red y reducir el costo.

fatalidad minera fue de 2,0, con lo que se logró un avance de la meta anual y cuatrienio del 53,4% —la meta para 2018 era de 1,5.

En línea con lo anterior, en 2018 MinMinas con el apoyo de las Corporaciones Autónomas Regionales, el SENA y las Gobernaciones, brindó acompañamiento y asistencia técnica enfocada al mejoramiento de la operación minera a 3.010 Unidades de Producción Minera (UPM), con lo cual se superó la meta planteada para el periodo en mención en 6,5 p.p. En cuanto a la meta cuatrienio esta fue superada en 26,9 p.p. —la meta cuatrienio era brindar 5.360 asistencia y se realizaron un total de 6.805—. De igual manera, 1.156 UPM lograron alcanzar el grado básico de formalización —92 de las cuales alcanzaron este grado en 2018— como resultado de la asistencia técnica brindada, lo cual permitió lograr un porcentaje de avance del 72,2% de la meta cuatrienio.

Adicionalmente, en el cuatrienio 2014-2018, MinMinas, a través de diferentes proyectos, capacitó a 46.830 mineros en el manejo de tecnologías limpias, con lo que se supera la meta cuatrienio en 260 p.p. —29.307 mineros recibieron esta asistencia en 2018—. Así mismo, el sector en este cuatrienio brindó asistencia en tecnologías limpias a 58 las plantas de beneficio de oro con lo que se superó en 16 p.p. la meta cuatrienio —25 de estas plantas de beneficio de oro recibieron la asistencia en 2018—.

Las asistencias brindadas por el sector aportaron a la eliminación del uso del mercurio en las actividades mineras, con lo que se llegó a 286 municipios capacitados en sus competencias —minera y ambiental frente al uso del mercurio — y se superó ampliamente la meta anual y la meta del cuatrienio en 357 p.p.—; así las cosas, se logra un estimado de eliminación del uso de 88,9 toneladas de mercurio por año en el proceso de beneficio de oro.

Como parte del proceso de fortalecimiento institucional y consolidación del sector, en 2018 el 87% de los títulos mineros fueron fiscalizados; se cumplió con la meta cuatrienio al contar con 13 mapas de amenaza volcánica en el país; y se superó en 107,7 p.p. la meta cuatrienio sobre estaciones de monitoreo, al tener 864 estaciones de monitoreo sísmico, volcánico y de deformación de la corteza terrestre en el territorio Nacional.

Sin embargo, continúa el reto para el sector de aumentar el número de visitas de seguimiento y control a las UPM en proceso de formalización, ya que para 2018 sólo se avanzó en el 16,2% de la meta fijada para este periodo y en el 48,6% de la meta cuatrienio. Así mismo, se mantiene el desafío de disminuir el número de solicitudes por resolver de la Agencia Nacional Minera (ANM), la cual, en el cuatrienio 2014-2018, contó con un porcentaje de avance de 17,5% —a cierre de 2018 se tenía un stock de 9.371 solicitudes pendientes, cuando la meta fijada para cerrar dicha vigencia era 1.500 solicitudes—. Finalmente, se sobrepasó en 3,9 p.p. la meta cuatrienio sobre el número de visitas de seguimiento y control a titulares mineros con planta de beneficio de oro.

## V Movilidad social

---

A través de la estrategia transversal de Movilidad Social, en el PND 2014-2018 se apostó al cierre de inequidades y a garantizar a la población las mismas oportunidades para competir en igualdad de condiciones, tanto en el mercado laboral como en cualquier otro ámbito en el que deseen desempeñarse, de tal forma que sean retribuidos y remunerados de acuerdo con su nivel de esfuerzo y de talento.

Para facilitar los procesos de movilidad social, se fomentaron acciones de política pública orientadas a garantizar el desarrollo integral de la primera infancia, el acceso a educación y formación de capital social a lo largo del ciclo de vida; eliminar las barreras de acceso a un trabajo digno y la protección de los ingresos de la vejez; y garantizar adecuadas condiciones de habitabilidad.

Para lograrlo, el PND 2014 – 2018 se planteó seis objetivos que contribuyeron a aumentar la movilidad social a través de la reducción de brechas sociales y el aumento de oportunidades:

1. Garantizar los mínimos vitales y avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de la población en pobreza extrema para su efectiva inclusión social y productiva — Sistema de Promoción Social—.
2. Mejorar las condiciones de salud de la población colombiana y propiciar el goce efectivo del derecho a la salud, en condiciones de calidad, eficiencia, equidad y sostenibilidad.
3. Generar alternativas para crear empleos de calidad y acceder al aseguramiento ante la falta de ingresos y los riesgos laborales.
4. Cerrar la brecha en el acceso y la calidad de la educación, para mejorar la formación de capital humano, incrementar la movilidad social y fomentar la construcción de ciudadanía.
5. Impulsar la planificación, actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, bajo el concepto de Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad en complemento con las acciones estratégicas de movilidad urbana.
6. Establecer un apoyo oportuno frente a los riesgos que afectan el bienestar de la población y los mecanismos para la protección de las condiciones de vida de las personas.

Los programas, planes, políticas y acciones implementadas para alcanzar los objetivos propuestos cumplieron en un 80,5% las metas relacionadas con la estrategia transversal de Movilidad Social. En particular, con respecto a las metas establecidas para esta estrategia, durante el cuatrienio, 123 reportaron un cumplimiento igual o superior al 100%,

61 mayor o igual al 80% y menor al 100%, 49 presentaron un porcentaje de avance mayor o igual al 50% y menor al 80% y 44 menor al 50%, como se ilustra en la siguiente Tabla 6:

**Tabla 6 . Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018<sup>29</sup> – Movilidad social.**

Esperado (X≥100%)	Alto (80%≤X<100%)	Medio (50%≤X<80%)	Bajo (X<50%)	Total
123 (44%)	61 (22%)	49 (18%)	44 (16%)	277 (100%)

Fecha de corte: diciembre 31, 2018. Fecha de actualización: abril 29, 2019.  
Fuente: cálculos DNP.

## **Objetivo 1. Garantizar los mínimos vitales y avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de la población en pobreza extrema (Sistema de Promoción Social)**

Este objetivo abarcó el conjunto de intervenciones de promoción social que están orientadas a garantizar los mínimos vitales y la inclusión social y productiva de las personas en condiciones de pobreza extrema y vulnerabilidad por medio del fortalecimiento de sus capacidades. Entre las principales políticas estaban: la entrega de complementos al ingreso por medio de transferencias condicionadas a salud y educación; el fortalecimiento de capacidades para la generación de ingresos y empleo; la protección de los ingresos en la vejez; el acceso a soluciones de habitabilidad y el mejoramiento de la eficiencia y oportunidad de la oferta de servicios para la superación de la pobreza extrema y la mejora de la calidad de vida de la población.

La estrategia de Movilidad Social buscó favorecer a la población por medio de la facilitación al acceso a los servicios básicos fundamentales que contribuyeron en gran medida a mejorar la calidad de vida de la población a lo largo del territorio nacional. Por lo anterior, la reducción de la pobreza multidimensional implicó un esfuerzo intersectorial, en el cual se avanzó por medio la coordinación y articulación de la oferta de servicios básicos fundamentales (DNP, 2015).

Para ello, el PND propuso cuatro lineamientos de oferta: 1) transferencias condicionadas, 2) generación de ingresos y empleo, 3) mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional, y 4) acceso a soluciones de habitabilidad. Estas acciones definieron apuestas generales para el fortalecimiento de capacidades que impulsan la salida de la pobreza mediante la inclusión productiva y la sostenibilidad autónoma de los recursos.

<sup>29</sup> Para mayor detalle sobre los indicadores de esta estrategia transversal, consultar la página de Sinergia: <https://sinergiapp.dnp.gov.co>.

## **A. Brindar complementos al ingreso como estrategia para incentivar la formación de capital humano y la movilidad social de la población más pobre y vulnerable**

Con el fin de disminuir la pobreza en los países de la región y las brechas de equidad, los programas dirigidos a brindar complementos al ingreso de las familias más pobres o vulnerables se difundieron como un instrumento privilegiado de la política para mejorar las condiciones. Para ello, se planteó la continuidad de estrategias como las transferencias monetarias condicionadas a los hogares pobres y vulnerables, los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y los portafolios de servicios de atención al adulto mayor desprotegido.

Por medio de las transferencias monetarias condicionadas, el programa Más Familias en Acción contribuyó a la superación de la pobreza, a mejorar la calidad de vida de las familias pobres y vulnerables, y a promover la formación de capital humano a través de un complemento al ingreso —condicionado al cumplimiento de corresponsabilidades por parte de los padres de la familia respecto a la salud y educación de sus hijos— y de la participación de las familias en estrategias de formación ciudadana. Este programa ayudó a la disminución de la desigualdad y la reducción de la pobreza en el país, y fue la política social con mayor cobertura en número de beneficiarios y presencia en el territorio nacional.

Por lo anterior, durante 2018, un promedio de 2.408.481 familias fueron beneficiarias del Programa Familias en Acción en todo el territorio nacional, estas recibieron transferencias monetarias condicionadas en salud y educación, lo cual representó un cumplimiento de la meta del cuatrienio de 94,4%. Adicionalmente, como parte de los incentivos del programa de Más Familias en Acción, en 2018, se atendieron en promedio 3.197.689 Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) en todo el territorio nacional en edad escolar. Con lo cual se superó en 4,2 puntos porcentuales la meta fijada. Así mismo, más de 900 mil niños y niñas menores de seis años se beneficiaron con controles de crecimiento y desarrollo.

Por su parte, el programa Jóvenes en Acción, el cual buscó entregar incentivos a la vinculación de dicha población a programas de formación técnica, tecnológica y universitaria—acorde con las apuestas productivas y las necesidades del mercado laboral— adelantó formación en instituciones de educación superior en convenio con Prosperidad Social, en 12 municipios. Con corte a 31 de diciembre de 2018, un total de 172.388 jóvenes estuvieron matriculados en Instituciones de Educación Superior, lo que permitió sobrepasar en 13,1% la meta del cuatrienio.

## **B. Incentivar la generación de ingresos de la población para superar la pobreza**

Fue necesario desarrollar capacidades y promover oportunidades para la generación de ingresos de la población más pobre y vulnerable. Para ello, se formularon estrategias que buscaron asegurar el acceso y la pertinencia de los programas de formación, así como potenciar las iniciativas empresariales y estructurar las líneas de empleabilidad. Estas estrategias estuvieron dirigidas a emprendedores y aprendices con la implementación de la cátedra de emprendimiento.

Por un lado, los programas de empleabilidad facilitaron la inserción al mercado laboral mediante la formación técnica o complementaria, el fortalecimiento de competencias y la generación de oportunidades a través de servicios de gestión de colocación o intermediación laboral.

Para ello, el SENA lideró procesos de formación para población vulnerable a través del desarrollo de iniciativas rurales orientadas al emprendimiento y a la creación de empresa. El programa SENA Emprende Rural (SER) buscó promover la generación de ingresos para la población rural, mediante acciones de formación para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades y competencias. Así mismo, desarrolló acciones de formación complementaria especial en las zonas rurales para la empleabilidad y la generación de iniciativas productivas bajo la estrategia de “aprender haciendo” en los siguientes sectores: agrícola, pecuario, agroindustrial, forestal, turismo, ambiental y servicios asociados entre otros. Esto significó que, durante el periodo 2014-2018, 190.387 aprendices se matricularon en el programa, lo que representó un cumplimiento del 100% con respecto a la meta de 188.980.

Adicionalmente, por medio del programa SER se atendieron 48.615 cupos en los 170 municipios priorizados con Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), lo que permitió la creación de 744 iniciativas productivas rurales.

Paralelamente y con el propósito de acercar las necesidades del sector productivo y el recurso humano disponible, se consolidó el Servicio Público de Empleo (SPE). Para esto, se buscó generar espacios de orientación laboral y poner a disposición de la ciudadanía las vacantes ofrecidas por empresas empleadoras registradas en el SPE, de tal forma que se facilite la integración de la oferta y la demanda laboral, y que sea más transparente el acceso a las oportunidades del trabajo y la coordinación de las políticas de empleabilidad en todo el territorio nacional. Durante el cuatrienio 2014–2018, el SPE facilitó la colocación de más de 2,3 millones de personas, quienes recibieron asesoría para mejorar su perfil e incrementar sus probabilidades de vinculación laboral.

Por otro lado, la línea de acción de emprendimiento promovió el desarrollo de oportunidades productivas para la estabilización socioeconómica y la inclusión productiva a través del fortalecimiento de capacidades y el acceso a activos.

Por lo anterior, Prosperidad Social a través de intervenciones integrales para la generación de ingresos contribuyó al empoderamiento y desarrollo propio de las comunidades, mediante el fortalecimiento del capital humano y social a través de los componentes de empleabilidad, empleo temporal y emprendimientos —colectivos e individuales—. Por medio de estos programas, un total de 298.562 personas se beneficiaron durante 2018, lo cual representó un cumplimiento del 97,6% sobre la meta definida. Para 2018, se aprobaron nuevos proyectos de empleo que fueron presentados en Comité de Evaluación de Proyectos, 24 de los cuales contemplaron la incorporación de 582 vacantes. Por su parte, según el reporte del Grupo Interno de Trabajo (GIT) de Sistemas de Información, se vincularon 588 participantes al Programa Superando Barreras para la Inclusión.

Adicionalmente, a través de la construcción de pequeñas y medianas obras con carácter social que mejoraron las condiciones de habitabilidad y generaron empleo, se promovió la superación de la pobreza y la reconciliación de los ciudadanos. Se reportó la entrega de 42 obras por valor de \$105.794 millones, 22 de las cuales correspondieron a obras de infraestructura, seis proyectos de habitabilidad y 14 edificaciones sociales, que beneficiaron a los departamentos de Antioquia (nueve), Atlántico (tres), Bolívar (dos), Boyacá (tres), Caldas (uno), Caquetá (uno), Cauca (dos), Chocó (uno), Cundinamarca (tres), Huila (dos), Nariño (tres), Norte de Santander (cinco), Risaralda (uno), Tolima (uno), Valle (cinco).

En lo que concierne a emprendimiento, se implementaron proyectos y programas con el fin de generar información y conocimiento sobre el impacto económico y social de las industrias culturales en el país, con el objetivo de brindar insumos para la formulación de políticas públicas en emprendimiento cultural. Así mismo, beneficiar más ciudadanos mediante oportunidades de formación en emprendimiento cultural, asistencia técnica y acompañamiento a los emprendedores por parte de organizaciones que incuben y aceleren las ideas de negocio, así como el acceso a créditos y recursos de capital semilla, para consolidar y ofrecer sostenibilidad a los proyectos culturales como factor relevante para el desarrollo local. Esto permitió que, entre 2014 y 2018, un total de 121 organizaciones culturales fuesen acompañadas en procesos de fortalecimiento y formalización, así se logró un cumplimiento del 100% de la meta establecida —110 organizaciones—.

En el marco de la estrategia Nodos de Emprendimiento Cultural, la cual se desarrolló con el fin de fortalecer un ambiente propicio entre los gestores culturales y creadores con representantes de la institucionalidad cultural, para entender los circuitos creativos (*clúster*)

emergentes en las ciudades del país. En 2018, esta estrategia se implementó en 11 municipios y redes urbanas del país: Manizales, Barranquilla, Buenaventura, Pasto, Cartagena, Ibagué, Bucaramanga, Medellín, Cúcuta, San Andrés y Providencia y Pereira.

Por otro lado, se realizó seguimiento de actividades técnicas al Proyecto Mujeres Tejedoras de Vida con actividades de capacitación y atención a mujeres en condición de vulnerabilidad, en conocimientos prácticos para la realización de productos artesanales, con fibras sintéticas y naturales, técnicas en tejido y diseño de productos amigables con el medio ambiente; trabajo asociativo y formalización empresarial. En 2018, este proyecto se ejecutó en 11 municipios: Pueblo Bello (Cesar), La Playa y Puerto Colombia (Atlántico), Tierrabomba y Maria La Baja (Bolívar), Dibuya y Uribia (Guajira), Taganga (Magdalena), Quibdó y Nuquí (Chocó) y Guapi (Cauca).

Adicionalmente, MinCultura organizó espacios para la promoción, la circulación de las artes y el desarrollo de la estrategia de internacionalización de las industrias culturales y creativas del país. En evidencia de anterior, en 2018, Colombia fue escenario de la tercera edición de la plataforma para la internacionalización de las artes escénicas del país — PALCO—, con un total de 16 presentaciones de artes escénicas y los espacios dedicados al teatro y la danza en Colombia con el fin de incentivar la internacionalización de las compañías y grupos de artes escénicas. PALCO contó con la presencia de expertos de Alemania, Argentina, Brasil, Chile, Corea, Estados Unidos, México, Perú y Portugal. Así mismo, se desarrolló el Encuentro académico "Conexión Hemisferio, Encuentro para el Diálogo Creativo y Permanente entre Pares", este fue un espacio de diálogo entre 32 gestores culturales españoles y colombianos del sector público y privado, que tuvo como propósito intercambiar experiencias, así como promover alianzas y asociaciones que favorezcan una mayor profesionalización del sector de las artes vivas entre Colombia y España. De esta manera, se cumplió la meta prevista para el cuatrienio, al apoyar 83 emprendedores y se superó la respectiva meta de 45 p.p.

En segundo lugar, a través de un convenio con INNpulsa – Bancoldex, en 2018, se asignó capital semilla a 33 empresas con emprendimientos culturales de alto impacto, por un monto superior a \$2.194 millones y lo cual logró un sobrecumplimiento de 38 p.p. respecto a la meta cuatrienio. Además, de manera conjunta con la Financiera del Desarrollo Territorial (Findeter) se planteó el diseño de una línea de crédito para apoyar las inversiones a nivel nacional de las industrias culturales y creativas con un énfasis en los intermediadores culturales.

## **C. Reducir el hambre y la malnutrición de toda la población colombiana, en especial la más pobre, vulnerable y de grupos étnicos**

Con el objetivo de mejorar el acceso y el consumo de los alimentos, Prosperidad Social, a través de la Red de Seguridad Alimentaria (ReSA®), fortaleció la producción de alimentos para el autoconsumo, la promoción de hábitos saludables y el uso de productos locales para contribuir con la disminución del hambre y el mejoramiento de la seguridad alimentaria. El Programa Familias en su Tierra (FEST) se reportaron 15.132 hogares vinculados en 2018, y MinHacienda aprobó las vigencias futuras requeridas para la VI intervención que atendió 10.920 hogares nuevos. También, realizó la vinculación de 9.500 hogares al Programa IRACA, lo que permitió cumplir en su totalidad la meta. Adicional a lo anterior, a través del Resguardo Totoró se implementó un proyecto de fortalecimiento social y organizacional para 500 hogares y se atendieron 500 hogares indígenas de dicho resguardo a través del programa IRACA en la vigencia 2018.

## **D. Mejorar condiciones de habitabilidad de la población**

La política pública de vivienda urbana se enfocó en la provisión de vivienda nueva en adquisición, favoreciendo la reducción del déficit cuantitativo<sup>30</sup> y cualitativo<sup>31</sup>, mediante la implementación de programas con focalización diferenciada, de acuerdo con las condiciones del hogar, lo que facilitó el acceso a vivienda de los hogares con bajos ingresos. Por otra parte, la disminución del déficit cualitativo se apoyó en proyectos que permiten mejorar las condiciones de calidad de la vivienda.

Respecto al primer enfoque, se trabajó en eliminar las barreras de acceso a vivienda propia a través de los programas de Vivienda Gratis, Casa Ahorro - Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA), Mi Casa Ya, y Cobertura a la Tasa de Interés. Mientras que, frente a la segunda opción, se adelantaron programas de mejoramiento de vivienda impulsados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MinVivienda), Prosperidad Social y las Cajas de Compensación Familiar. En el marco de estos objetivos, en 2018, se benefició a cerca de 59.167 hogares con los diferentes programas para la adquisición de vivienda y a 337.001 en el cuatrienio (ver objetivo cinco para más información).

Adicionalmente, MinVivienda, las Cajas de Compensación Familiar y Prosperidad Social implementaron programas orientados a “contribuir con la disminución de las

---

<sup>30</sup> Déficit cuantitativo de Vivienda, el cual según el DANE se define como “la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar al stock para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento, es decir, se basa en la comparación entre el número de hogares y el de viviendas apropiadas existentes. El monto en el cual los hogares superen las viviendas es lo que en gran parte de la literatura se designa como déficit cuantitativo.

<sup>31</sup> Déficit cualitativo de Vivienda, el cual según el DANE se define como “las viviendas particulares que presentan deficiencias en la estructura del piso, espacio (hacinamiento mitigable y cocina), a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y, por tanto, se requiere de dotación de servicios públicos, mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional”.

deficiencias básicas habitacionales, con el incremento del nivel de calidad de vida de la población, a través del mejoramiento de vivienda” (Prosperidad Social, 2016, pág. 6). Para 2018, se brindó asistencia técnica a los proyectos apoyados financieramente que se encuentran en ejecución a nivel nacional, para cumplir con los objetivos del sector de: mejorar la prestación de los servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB), consolidar un mejor sistema de Ciudades Amables y productivas y mejorar la calidad de vida de las personas en el territorio nacional, contribuyendo así con la disminución del déficit de vivienda urbana, y con el desarrollo económico de Colombia.

En 2018, se iniciaron 6.005 mejoramientos de vivienda, distribuidos en las regiones Pacífico 394, Caribe 3.983 y 1.628 en el resto del país, logrando un cumplimiento del 121,7% de la meta. Los diferentes programas, presentados a continuación, permitieron que 19.039 familias mejoraran sus viviendas en el cuatrienio (Cuadro 2), lo que llevó a un cumplimiento del 82,5% de la meta —23.091—.

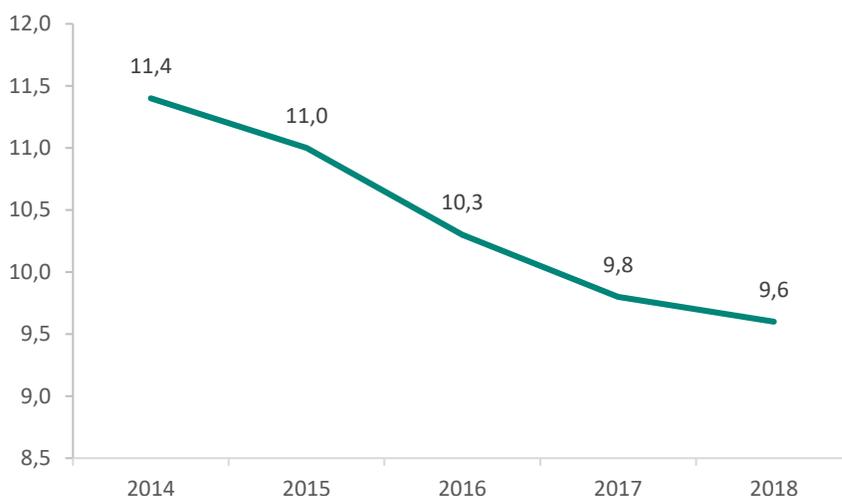
**Cuadro 2. Mejoramientos de vivienda ejecutados, 2015- 2018.**

Programas	2015	2016	2017	2018	2015-2018
Prosperidad Social	2.208	2.109	3.038	1.437	8.792
Cajas de Compensación Familiar	699	717	168	444	2.028
Dirección de Programas de MinVivienda		2.126	1.969	4.124	8.219
<b>Total</b>	<b>2.907</b>	<b>4.952</b>	<b>5.175</b>	<b>6.005</b>	<b>19.039</b>

Fuente: DNP, Sinergia, MinVivienda.

Así, a través de ambas estrategias se logró avanzar en la reducción del déficit cualitativo que presentó una reducción de 1,72 p.p., tras pasar de representar el 11,4% de los hogares urbanos en el 2014, al 9,6% en el 2018 (Gráfico 18).

**Gráfico 18. Porcentaje de hogares urbanos en déficit cualitativo, 2014-2018.**



Fuente: DNP, Sinergia

### **E. Mejorar la eficiencia y oportunidad de la oferta de servicios para la superación de la pobreza extrema**

La política de inclusión social facilitó el acceso de los hogares más pobres y vulnerables a la oferta social del Estado mediante procesos de focalización y seguimiento integral. Se priorizó la inversión en los territorios más rezagados y se generaron rutas y protocolos de intervención, que promovieron la superación de la pobreza monetaria y multidimensional de manera sostenible.

La Estrategia Nacional de Superación de la Pobreza consolidó el acompañamiento familiar y comunitario como el soporte mediante el cual las entidades nacionales, territoriales y el sector privado establecieron sus programas, los focalizan y llevan la oferta a las poblaciones más pobres del país. Bajo este esquema, 41.370 hogares rurales fueron acompañados en 2018, lo cual implicó un cumplimiento del 67,9% de la meta.

### **F. Garantizar la inclusión social y productiva de las personas con discapacidad (PcD)**

En el marco de la implementación de la Política Institucional de Discapacidad, en 2018, entidades como la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (SPE), el SENA y MinTrabajo realizaron actividades para la inclusión productiva de las Personas con Discapacidad (PcD), entre las cuales se destacaron las siguientes: 1) la asignación de recursos de \$2.500 millones de pesos para la contratación de intérpretes de lengua de señas a nivel nacional, 2) ajuste en la formación de los aprendices sordos y 3) se

sensibilizaron 16.782 empresas en inclusión laboral de personas con discapacidad lo que permitió la colocación de 974 personas.

De otra parte, mediante la implementación de las TIC, las personas en condición de discapacidad accedieron a la información y estuvieron en igualdad de condiciones en el uso de las TIC con el resto de la población. En especial, las personas con dificultades visuales tuvieron la oportunidad de acceder a un computador y navegar en internet al descargar el software lector de pantalla *Jaws* y del magnificador de imágenes *Magic* de forma gratuita. Durante el cuatrienio, se presentaron 499.254 descargas del software ConVerTIC, de las cuales 67.695 fueron realizados en 2018, lo que permitió sobrepasar la meta del cuatrienio en 24,8 p.p.

Adicionalmente, a través de los proyectos ConVerTIC, Cine para Todos, Centro de Relevo y NarraTIC, personas con discapacidades tanto visuales como auditivas y cognitivas, pudieron contar con herramientas que les permitieron el acceso de manera integral a la salud, la educación y el trabajo, lo que conllevó a generar espacios incluyentes (Convertic, 2018). Es por esto por lo que, por medio del Centro de Relevo se logró más 1.641.758 comunicaciones entre población sorda y población oyente, y una asistencia de 14.834 personas a las funciones de Cine para todos (MinTIC, 2018).

En cuanto al fomento de deporte, la recreación y la actividad física y aprovechamiento del tiempo libre, Coldeportes incrementó el número de participantes en el deporte paralímpico y así mismo, el aumento de las condiciones físico-técnicas de los atletas de alto rendimiento en el Ciclo Paralímpico. Durante el período 2014-2018, se logró 522 medallas en juegos multideportivos del Ciclo Paralímpico, Campeonatos Mundiales Juveniles y Mayores.

## **Objetivo 2. Mejorar las condiciones de salud de la población colombiana y propiciar el goce efectivo del derecho a la salud**

---

Con las acciones implementadas en el sector salud en la búsqueda de la equidad y del desarrollo humano se logró avanzar en el mejoramiento de las condiciones sociales, disminuir la pobreza y fortalecer el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) —en el mantenimiento de coberturas, ampliación e igualación de los planes de beneficios—, mejoras en el acceso efectivo y acciones en materia de calidad—.

En este sentido, los resultados reflejados en las mediciones adelantadas por el Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud) y en la última Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS, 2015) mostraron, una disminución sostenida de la mortalidad infantil —de 50% en los últimos 25 años— y del embarazo adolescente —20,5% en 2005

al 17,4% en 2015—, así como en la mortalidad materna, cuya razón (a 42 días) pasó de 67,31 en 2009 a 51,01 en 2017 (DANE, EEVV, 2018). También se observó una notable reducción de la desnutrición crónica —baja talla para la edad— en menores de cinco años, que pasó de 13,2 en 2010 a 10,8 en 2015 (ENSIN, 2017). Las prevalencias y mortalidades por distintas enfermedades (Enfermedad Diarreica Aguda (EDA), Infección Respiratoria Aguda (IRA)) en menores de cinco años se redujeron de manera acelerada: la mortalidad por EDA pasó de 7,34 en 2009 a 2,97 en 2017 y la relacionada con IRA de una mortalidad de 19,11 en 2009 a 14,17 en 2017 (Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO), 2019).

## A. Aumentar el acceso efectivo a los servicios de salud y mejorar la calidad de la atención

Con las medidas implementadas en el período 2014-2018, a través del SGSSS para garantizar la oportunidad y eficiencia de los servicios se logró mantener, en promedio, los niveles de cobertura superiores a los alcanzados entre los años 2010 y 2011 en el país en los distintos regímenes del sistema de salud (Gráfico 19). Efectivamente, mientras que en 2010 se llegó a 87% de cobertura —40,4 millones de afiliados—, a diciembre de 2018 se alcanzó el 94,7% —47,2 millones de afiliados— del aseguramiento (MSPS-SISPRO, Cubo: BDU-A-GE, 2018), con lo cual se alcanzó un cumplimiento de 97,6% de la meta del cuatrienio, establecida en 97%.

**Gráfico 19. Afiliación al SGSSS, 2010 – 2018.**



Fuente: MSPS-SISPRO, Cubo: BDU-A-GE, 2018.

Complementariamente hay que mencionar que el plan de beneficios es igual entre el régimen subsidiado y el contributivo, con servicios, tecnologías y medicamentos amplios,

que se mantiene al día con los avances científicos. Sin importar la capacidad de pago de la población, todos los afiliados pueden acceder a un plan de beneficios en salud que se actualiza de forma integral cada dos años. Con ello, el hecho de sufrir una enfermedad que exige tratamientos costosos no implica una angustia adicional para las familias. Al igual que en los últimos años, durante el 2018 se mantuvieron los esfuerzos para garantizar los recursos necesarios que dan continuidad y sostenibilidad a la igualación del plan de beneficios, así como la actualización y ampliación del mismo. En 2018, se amplió nuevamente el plan de beneficios en 60 principios activos (medicamentos) y 34 procedimientos, para la atención de 19 condiciones de salud, por un valor de \$321 mil millones. A la vez, se aumentó en 9,4% el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) promedio en el régimen subsidiado; este valor es superior al incremento para el régimen contributivo (5,31%, en promedio) lo que constituye un avance adicional en materia de igualación entre regímenes<sup>32</sup>.

Con la implementación de la Ley Estatutaria de Salud, 1751 de 2015, se avanzó en el arreglo de la cobertura del sistema de salud definiendo qué se cubre, qué no y cómo se paga (diferencialmente) por lo cubierto, en la eliminación de los Comités Técnico-Científicos (CTC) y la puesta en marcha del aplicativo en línea Mi Prescripción (Mipres) para mejorar la oportunidad en la atención; la adopción de un procedimiento técnico-científico para determinar qué servicios y tecnologías no pueden ser financiados con recursos públicos; la actualización de la reglamentación relacionada con los procesos de afiliación y acreditación de derechos de los afiliados; el aumento de las sanciones por negación de servicios; la implementación del Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS), particularmente, en materia de zonas dispersas en el departamento Guainía; y la creación de la Comisión Conjunta para el estudio e implementación de la Ley 1751.

Entre otros resultados alcanzados en el acceso a servicios de salud, se cuenta el incremento de servicios de telemedicina en 52 sedes de instituciones públicas prestadoras de servicios de salud que requieren estos servicios por estar en zonas apartadas o con problemas de oferta. Con lo anterior, se pasó de 199 sedes (34,5%) que contaban con dichos servicios en 2014 a 251 sedes en 2018, logrando superar la meta del cuatrienio en 2 p.p.

Se realizó el lanzamiento del plan de trabajo para el fortalecimiento de la calidad en salud, se adoptó un nuevo manual de acreditación, se elaboró la agenda para el fortalecimiento de la acreditación y se realizó el lanzamiento de la comisión de expertos para habilitación y Telesalud. Adicionalmente se trabajó en la reforma del marco normativo

---

<sup>32</sup> Con lo anterior, y en el mismo camino de unificar los regímenes de salud en el marco de las sentencias de la Corte Constitucional, el valor de la prima pura del régimen subsidiado será equivalente al 95% de la del contributivo, que hasta 2018 era de 91,45%.

aplicable a los hospitales públicos (Decreto 1876 de 1994). Igualmente se avanzó en el diseño y puesta en marcha de un Programa de Acción Inmediata en Hospitales, o “Al Hospital,” en zonas estratégicas. Así, en una primera fase, se actuó en ocho hospitales públicos de San Andrés, Maicao (La Guajira), Valledupar (Cesar), Quibdó (Chocó), Buenaventura (Valle del Cauca), Tumaco (Nariño), Leticia (Amazonas) y Puerto Carreño (Vichada).

En general, se fortaleció a la red de prestación pública para mejorar el acceso y la calidad. Tan sólo en 2018 se destinaron más de 63 mil millones de pesos del PGN para dotación, equipos médicos e infraestructura de la red pública de servicios de salud, incluidos los hospitales y centros de salud de 98 municipios en 20 departamentos del país.

En materia de calidad del servicio, se logró disminuir el número de días promedio para la asignación de una cita en consulta médica general u odontólogo, indicador que pasó de 3,9 en 2014 a 2,65 días en 2017.

## **B. Mejorar las condiciones de salud de la población y disminuir las brechas de los resultados en salud**

En cumplimiento del Art. 65 de la Ley 1753 de 2015, el reto de reducir las diferencias entre grupos poblacionales y/o regiones geográficas para mejorar las condiciones de salud de la población y la reducción de brechas en salud se adelantó a través de la implementación del MIAS.

Al respecto, el MinSalud expidió la Resolución 3280 de 2018 por medio de la cual se adoptan los lineamientos técnicos y operativos de las Rutas Integrales de Salud (RIAS): Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud y la Ruta Integral de Atención en Salud Materno–Perinatal. Adicionalmente, se realizó la socialización de la mencionada Resolución a los equipos técnicos y se organizó la propuesta para el acompañamiento a la implementación territorial. Bajo este marco hay que tener en cuenta que datos más recientes en 2017 indican que el 87,7% de los nacidos vivos cuentan con cuatro o más controles prenatales en el nivel nacional (este valor era de 85,54% en 2010) y 80,2% en el área rural dispersa (este valor era de 77,5% en 2010); y el 3,65% de los nacidos vivos (a término) reportan bajo peso al nacer (este valor era de 4,18% en 2010), lo que indica unos avances importantes en esta materia.

En cuanto al Programa Nacional de Prevención y Reducción de Anemia de niños entre seis y 23 meses, se logró, en el período de 2014-2018, la implementación en seis departamentos —La Guajira, Nariño, Sucre, Bolívar, Guainía y Chocó, Quibdó— de los 13 previstos. Lo anterior, representa el 46,15% de la meta fijada en el cuatrienio, lo cual, aunque es bajo, es de consideración ya que las atenciones previstas en el programa para la prevención y reducción de la anemia nutricional quedan contempladas en la Resolución

3280. En tal sentido, a partir de la entrada en vigencia de esta resolución, las atenciones incluidas en el programa se desarrollarán en la población objeto en todo el territorio nacional.

Para disminuir la mortalidad y morbilidad evitable, especialmente en la primera infancia, a través de la vacunación gratuita y con efectividad demostrada, el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) se fortaleció en el período 2014-2018, tanto en los niveles de coberturas de vacunación como en el número de biológicos incorporados. Se logró que la cobertura en vacunación en niños y niñas menores de un año con Difteria, *Bordetella-Pertusis* y Tétanos (DPT) se incrementara de 89% en 2014 a 92,5% en 2018, es decir, 3,5 p.p., con lo cual se logró un avance de 97,4% de la meta fijada para el cuatrienio. También, la cobertura de la Triple Viral pasó de 91% en 2014 a 95,28% en 2018, lo que permitió superar la meta del cuatrienio en 0,28 p.p.. El número de biológicos incorporados llegó a 21 (para la prevención de 26 enfermedades), lo que implica un cumplimiento de la meta del cuatrienio de 50%, que se fijó de pasar de 19 a 23 biológicos. También se destacan los esfuerzos para obtener \$65 mil millones adicionales de inversión para garantizar la operación de la vigencia 2018 del PAI y se realizó la gestión para obtener 100 mil millones adicionales para la operación del PAI durante 2019.

Ante el fenómeno migratorio desde Venezuela, en el último año se aplicaron cerca de 800 mil dosis a niños, niñas, mujeres gestantes y adultos mayores. También se brindó oportuna atención, se fortaleció la notificación de eventos en salud pública, se realizó aseguramiento, se apoyó a los territorios de frontera, se efectuó gestión intersectorial, de cooperación internacional y financiación desde el nivel nacional. Adicionalmente se giraron recursos del PGN de la vigencia 2018 por el orden de \$20 mil millones para cubrir la facturación originada por las atenciones iniciales de urgencias prestadas a los nacionales de países fronterizos en los departamentos de Norte de Santander, Bogotá, La Guajira, Cesar, Cartagena, Barranquilla, Antioquia, Santander Cundinamarca, Valle del Cauca, Magdalena, Santa Marta, Atlántico, Guainía, Arauca, Bolívar, Sucre, Nariño, Boyacá, Vichada y Huila.

En cuanto a salud pública, se efectuó el lanzamiento de la Política de Salud Mental y se dispuso al público la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo-SPA. Adicionalmente se dio respuesta integrada (por parte de los diferentes actores del sistema) frente a brotes como el de sarampión (incluyendo la “dosis cero” a niños y niñas de 6 a 11 meses en Bolívar, Atlántico, Magdalena, Norte de Santander, Nariño y La Guajira, en donde se han presentado casos importados de Venezuela) y se elaboró el plan de trabajo para la adhesión a la Iniciativa Regional de Eliminación de la Malaria (IREM). Se renovó el compromiso para la adopción de la estrategia ‘Fin de la Tuberculosis’ al 2025, que incluye la adopción de medidas que permita tener diagnósticos y tratamientos abreviados en dicha materia.

Se obtuvieron los resultados del Estudio Nacional de Equidad en Salud Ambiental (ENESA), se realizó el lanzamiento de la Encuesta Nacional de Salud, en escolares, y de Tabaquismo, en Jóvenes, y se fortaleció el trabajo intersectorial entre la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), MinTransporte y MinSalud para la prevención y atención de la incidentalidad vial.

De otro lado, se avanzó en el planteamiento de un Modelo de Acción Integral Territorial (MAITE) que tiene como objetivo acercar el Ministerio a las regiones a través del diálogo directo con los actores, promoviendo el desarrollo de proyectos de salud, identificando las particularidades y soluciones para territorios que requieren, con mayor prioridad, asistencia efectiva desde el nivel nacional como La Guajira, Chocó, Meta, Arauca, Vichada y Guaviare.

En cuanto a talento humano se elaboró un plan de reglamentación de la Ley de Residentes y un diseño preliminar de la estrategia de capacitación y educación para todos los profesionales de salud.

Finalmente, un resultado importante, como efecto de las políticas en salud aplicadas en el país, se observa en la razón de mortalidad materna a 42 días que muestra una clara mejoría, al comparar los niveles alcanzados: en el año 2010 fue 71,64, en 2014 pasó a 53,65 y en 2017 se llegó a 51,01 (DANE-EEVV). Con lo anterior, se superó la meta del cuatrienio fijada en 60,67.

### **C. Recuperar la confianza y legitimidad en el sistema**

En el cuatrienio 2014-2018, se buscó mejorar la confianza y la legitimidad con la implementación de las estrategias relacionadas con la inspección, vigilancia y control al ciudadano; el fortalecimiento de la institucionalidad para la administración de los recursos del SGSSS; la simplificación de procesos; la consolidación del Sistema Integral de Información de la Protección Social; y con la promoción de la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Respecto, a mejorar la confianza y legitimidad, se observan resultados como: por un lado, a través de la EPC realizada por el DNP (DNP, 2017), en la cual el 66,8% de los ciudadanos consideró que en el último año el acceso a los servicios de salud desmejoró o permaneció igual. De otro lado, la medición de la percepción en 2017 con la aplicación de la Encuesta Nacional de Evaluación de los servicios de las EPS (MinSalud, 2017), fue de 43,4%<sup>33</sup>, inferior en 16,6 p.p., a la meta del cuatrienio, en la pregunta: “en los últimos seis (6) meses, usted considera que acceder a servicios de salud a través de su EPS fue fácil o muy fácil”.

En relación con la disponibilidad de la información con catálogos digitales en salud interoperables y disponibles para consulta, se superó la meta de cuatrienio 2014-2018 con

---

<sup>33</sup> Indicador Sinergia: Percepción de acceso a los servicios de salud.

la puesta en línea de 25 catálogos, así: Circular 24 de 2015, catálogo común de patologías para el Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud (RIPS); Resolución 2048 de 2015, catálogo enfermedades huérfanas; nueve (9) tablas de estándares de medicamentos publicadas según resoluciones 3166 y 5061 de 2015: siete (7) tablas ajustadas de productos nutricionales y servicios complementarios y una tabla publicada de Usos no Incluidos en el Registro Sanitario (UNIRS) del Invima; catálogos consolidados de información (96 fuentes), variables (datos) y flujos de información, catálogo de sistemas de información y catálogo de datos abiertos. Del mismo modo, se logró superar en 42,86 p.p. la meta del cuatrienio del indicador de variables de la historia clínica, con 50 variables de consulta en línea para los usuarios.

Se ha dado un importante fortalecimiento con aplicaciones en línea e interoperables como Mi Seguridad Social<sup>34</sup>, ClicSalud<sup>35</sup>, el Sistema de Afiliación Transaccional (SAT)<sup>36</sup>, la mencionada MiPres, entre otras. También se han obtenido nuevos datos y encuestas en salud, se ha mejorado la capacidad técnica del sector y la toma de decisiones basadas en evidencia; estos aspectos coadyuvan a recuperar la legitimidad y confianza.

Otro resultado a resaltar consiste en la implementación de la Ley Estatutaria en Salud (Ley 1751 de 2015) con un plan de beneficios visto desde tres frentes: 1) las prestaciones que garantizan la protección colectiva que conforman tecnologías y servicios que se pueden anticipar (Plan de Beneficios en Salud (PBS) con cargo a la UPC); 2) el mecanismo de protección individual que no se pueden anticipar (No PBS) que se implementó con la plataforma Mipres; 3) los servicios y tecnologías que no pueden ser costeadas con recursos públicos por ser cosméticas, prestadas en el exterior o carecer de seguridad, eficacia, efectividad o aprobación del Invima. En esta última perspectiva se dio la implementación del procedimiento técnico-científico participativo para realizar las exclusiones, a través del

---

<sup>34</sup> Mi Seguridad Social es un portal web creado con el propósito de facilitar a los ciudadanos el reporte de novedades relacionadas con la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Como afiliado tiene disponible la consulta del estado actual de su afiliación, el historial de inscripciones que haya realizado a diferentes Entidades Promotoras de Salud-EPS, el reporte de traslado de EPS para usted y todo su grupo familiar, la inclusión y exclusión de beneficiarios, la actualización de datos complementarios y del documento de identidad, entre otras. Por su parte las empresas, entidades, instituciones públicas y privadas y las personas naturales pueden registrarse como empleadores ya sea persona jurídica o natural. Una vez se realice el registro, los empleadores podrán actualizar información y reportar novedades de régimen contributivo; las EPS e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud-IPS tendrán la opción de reportar información relacionada con sus funciones en el SGSSS, así mismo la Superintendencia Nacional de Salud podrá registrar las EPS inmersas en alguna medida, así como las excepciones al tiempo mínimo de permanencia en el proceso de traslado. Para más detalles, se sugiere consultar el enlace: <https://miseseguridadsocial.gov.co/index/index>

<sup>35</sup> ClicSalud es una aplicación móvil que los usuarios pueden descargar gratuitamente en sus teléfonos celulares. Facilita a los colombianos desplegar en la pantalla todos los precios de un mismo medicamento desarrollado por diversos laboratorios a fin de que tome una decisiones informadas, conocer cuáles son las EPS y las IPS (clínicas, hospitales, centros médicos, laboratorios) mejor calificadas y en tiempo real hacer la evaluación del servicio recibido (lo que facilita a la Superintendencia Nacional de Salud fortalecer sus mecanismos de inspección, vigilancia y control a nivel territorial) y permanecer informados sobre diversas enfermedades. Es una herramienta tecnológica para promover la transparencia en el sector de la salud y un canal de comunicación que facilita el acceso a información pública de calidad, contribuye a la toma de decisiones y promueve el diálogo y la confianza entre los ciudadanos, el Ministerio y la Superintendencia.

<sup>36</sup> El SAT refleja –en forma dinámica– los movimientos de los afiliados en el SGSSS, lo que permite disminuir las inconsistencias y duplicidades. Este Sistema consta de 9 módulos (identificación de personas, registro de aportantes, traslados, novedades de afiliación, novedades laborales, movilidad entre regímenes, traslados masivos, novedades en regímenes especiales y de excepción y acreditación de derechos) los cuales han entrado en producción de manera paulatina.

cual, se obtuvo un listado de 57 servicios que cumplen con alguno de los criterios de exclusión (MinSalud, 2015).

#### **D. Asegurar la sostenibilidad financiera del sistema en condiciones de eficiencia**

Durante el período 2014-2018 se continuaron implementando medidas relacionadas con mayor flujo de recursos, saneamiento y pago de deudas tales como el giro directo del Régimen Subsidiado (Ley 1438 de 2011 y el Decreto 971 de 2011), el giro directo de la UPC reconocida a las EPS de Régimen Contributivo en medida de vigilancia especial (en concordancia con el Art. 10-Ley 1608 de 2013) y los originados en las cuentas maestras del Régimen Subsidiado (Art. 2-Ley 1608 de 2013), entre otras.

Con los Decretos 1429 de 2016 y 546 de 2017, reglamentarios del artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, se creó y puso en funcionamiento la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), como entidad adscrita al MinSalud. El objetivo de esta Entidad es garantizar el adecuado flujo de los recursos — incluidos los recobros por servicios no incluidos en el plan de beneficios del régimen contributivo—, y los respectivos controles. Entre los principales logros al cierre de 2018 se encuentra la mejoría en la transparencia en el manejo de los recursos y liquidez para los hospitales, la tecnificación de las funciones regulatorias, el fortalecimiento de la rectoría del sistema y la puesta en práctica de los instrumentos financieros como el giro directo, la compra de cartera y los bonos convertibles en acciones. Durante 2018, más del 70% de los recursos de la UPC llegó directamente y de manera oportuna a más de 3.200 IPS y proveedores que prestan servicios a los afiliados de las EPS del régimen subsidiado. Así mismo se ha implementado el giro en el contributivo, en aplicación del Art. 259 de la mencionada ley. Adicionalmente, se registró la compra de cartera a las IPS por \$80 mil millones en 2018 beneficiando a 116 prestadores.

Complementariamente, para superar la incertidumbre y crisis de confianza entre los actores del sistema se adelantó la estrategia de la depuración sectorial con las liquidaciones de las EPS Selvasalud, Saludcondor, Solsalud, Humanavivir, Goldengroup, Caprecom y Saludcoop, así como con la venta de Cafesalud. También existe una ruta marcada por el Decreto 2702 (régimen de solvencia de EPS) que implica la capitalización de las EPS para que sean cada vez más sólidas y con ello proteger a los proveedores de tecnologías en salud. Del mismo modo, para flexibilizar las condiciones de solvencia financiera de las entidades promotoras de salud del Régimen Subsidiado y Contributivo se expidió el Decreto 2117 de 2016 —modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social—. Entre las modificaciones consideradas en este Decreto se encuentra la ampliación a 10 años el período de rehabilitación financiera de las EPS, el patrimonio adecuado y la inversión de las reservas técnicas; así como, cambios, entre otros, en la reorganización

institucional del sector en la autorización de las EPS para la cesión de afiliados y de la licencia habilitante para operar.

A diciembre de 2017<sup>37</sup> se reportaron \$5,1 billones de deuda por concepto de recobros por parte de las EPS del régimen contributivo, mientras que las EPS del régimen subsidiado reportaron \$1,5 billones de deuda por este mismo concepto. Para hacer frente a este tipo de situaciones, el MSPS determinó la necesidad de avanzar en el diseño de un acuerdo de punto final de las deudas entre actores del Sistema que comprende aspectos como nueva regulación, aclaración y ajustes a las reglas de juego, incentivos y metas para la Nación, entes territoriales, EPS e IPS. También se cuenta con una ruta para lograr nuevas fuentes de ingresos que permitan alcanzar el equilibrio que se traduce en una mejor asistencia en salud.

Por otra parte, se realizaron distintos esfuerzos para superar el déficit para el aseguramiento del sistema de salud, lo cual incluye una adición de recursos por \$780 mil millones para el cierre de 2018. En los últimos meses de ese año también se emprendió un plan de choque (calculado en 488 mil millones de pesos) con instrumentos como compra de cartera, créditos Findeter, pagos previos y de glosas. Adicionalmente, se logró contar con un aumento de \$3,6 billones del PGN, vigencia 2019, para la sostenibilidad del sistema de salud.

Este tipo de medidas tienen impactos positivos en el sistema si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la Resolución 1755 de 2017, por la cual se efectúa la última categorización del riesgo de las Empresas Sociales del Estado (ESE) a nivel territorial y según la metodología definida en el Artículo 5 de la Resolución 2509 de 2012 el porcentaje de ESE sin riesgo financiero o riesgo bajo pasó de 41% en 2014 a 58% en 2017.

También, el país avanzó en la consolidación de la política farmacéutica por lo que entre 2015 y 2018 se llegó a 1.031 medicamentos controlados, con una reducción promedio de 40% en los precios y ahorros del orden del billón de pesos anuales; recursos que fueron reinvertidos en las necesidades del sector. Adicionalmente, se avanzó en una nueva regulación para que otros novecientos medicamentos entraran a control de precio a partir de 2019, con un ahorro adicional calculado en \$360 mil millones y un 50% de reducción promedio de los precios. Por otra parte, la negociación y compra centralizada, de tratamientos contra la Hepatitis C —con ahorros para el sistema calculados en \$292 mil millones en la última compra—, los avances en la promoción de la competencia, la transparencia —en las relaciones de valor entre actores del sector salud y la industria farmacéutica y de tecnologías en salud—, el pago por valor y el uso racional aportaron a la sostenibilidad del sistema y a la democratización del acceso.

---

<sup>37</sup> Último dato disponible. Fuente: Estados Financieros de las EPS.

### **Objetivo 3. Generar alternativas para crear empleos de calidad y acceder al aseguramiento ante la falta de ingresos y los riesgos laborales**

---

Para lograr el desarrollo económico y social del país, es necesario potenciar su fuerza laboral. En este sentido, se planteó como prioridad lograr un mercado de trabajo más incluyente y equitativo, por medio de la generación de mayores y mejores condiciones de empleo para todos los colombianos. Lo anterior, hace énfasis en poblaciones vulnerables, para potenciar la formación para el trabajo y promover la protección económica en la vejez.

Para ello, se avanzó en la ampliación de la formalización y la calidad del empleo, a través del aumento en la cobertura de los servicios de protección social —salud, pensiones, riesgos laborales, cajas de compensación familiar y protección al cesante—. De forma paralela, se fomentó el incremento de oportunidades de enganche laboral, particularmente a grupos vulnerables como los jóvenes, por medio del fortalecimiento de los sistemas de información de colocación en el mercado laboral. Sin embargo, persisten barreras e inequidades de acceso real a este tipo de oportunidades.

#### **A. Aumentar la formalización y calidad del empleo**

Los esfuerzos en materia laboral se concentraron en garantizar la protección de la población ocupada por medio de la afiliación a servicios de protección social —salud, pensiones, riesgos laborales, cajas de compensación familiar y protección al cesante—, a través de la implementación de estrategias encaminadas a disminuir la informalidad laboral en el país.

Uno de los principales logros se observa en los más de 10,9 millones de personas afiliadas cotizantes al sistema general de pensiones, tanto al régimen de prima media con prestación definida, como en el régimen de ahorro individual con solidaridad, con este resultado, se dio un cumplimiento superior en 17 p.p. Sin embargo, en materia de asistencia y prevención de enfermedades y accidentes laborales, en 2018, fueron 10,2 millones de afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL), con lo cual no alcanzó la meta establecida de 10,7 millones de afiliados debido a que un gran número de contratistas trabajadores independientes que terminaron sus contratos de prestación de servicios entre los meses de noviembre y diciembre. Paralelamente, el número de afiliados a Cajas de Compensación alcanzó 9,8 millones de personas, no obstante, no se cumplió la meta de 2018 —10 millones—.

Como una herramienta para garantizar la protección de los trabajadores en caso de que pierdan su empleo, se encuentra el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) impulsado por el MinTrabajo que mitiga los efectos de esta situación a través de las cajas

de compensación familiar, mediante el acceso a salud, la cotización a pensiones, el pago de cuota monetaria, un bono de alimentación familiar y un beneficio monetario por ahorro de cesantías. A la vez, se desarrolló un componente de capacitación al interior de las Cajas de Compensación Familiar, orientado a mejorar la empleabilidad de los buscadores de empleo. A 2018, fueron beneficiados más de 588 mil personas por medio del MPC, lo que significó un sobre cumplimiento de 96 p.p. con respecto a la meta fijada.

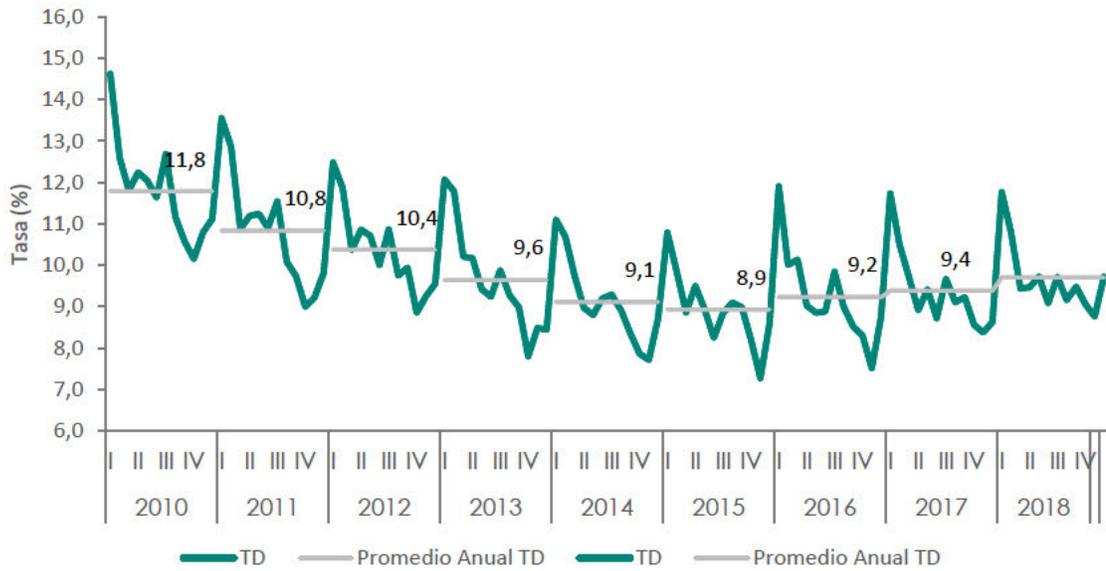
Lo anterior se refleja en la tasa de formalidad laboral, la cual alcanzó un 37% en 2018. Esta tasa logró un importante avance en los últimos años, gracias a una política decisiva de formalización laboral. En este sentido, en 2018, la Red Nacional de Formalización Laboral (RNFL) realizó 601 jornadas de capacitación y sensibilización en temas relacionados con la política de trabajo decente, las ventajas de la formalización laboral y los beneficios de la seguridad social dirigida a la población ocupada informal, microempresarios y empresarios a nivel nacional, brindando orientación y acompañamiento en la afiliación de la seguridad social.

El trabajo realizado a través de la RNFL permitió a MinTrabajo avanzar en la eliminación de una de las principales barreras para la formalidad, el desconocimiento de la población frente a los beneficios que otorga el Sistema General de Seguridad Social Integral (SGSSI). Una evidencia de lo anterior es que se sensibilizó a más de 32 mil personas en los beneficios de la seguridad social, a través de la creación de consciencia y la explicación de los derechos de los trabajadores de sectores y poblaciones con altas tasas de informalidad como por ejemplo los trabajadores por cuenta propia, los vendedores estacionarios o ambulantes, los recicladores, los taxistas, los comerciantes, las personas vinculadas al sector belleza, las personas que trabajan en el servicio doméstico, entre otros.

## **B. Incrementar las oportunidades de enganche laboral en empleos de calidad**

La eliminación de barreras para acceder a un empleo digno y decente era una de las principales estrategias en el PND 2014-2018. Esto se refleja en la tendencia decreciente que mantuvo la tasa de desempleo en los últimos años, la cual pasó de 11,8% en 2010 a 9,7% en 2018 (Gráfico 20). Con este comportamiento más de 953 mil de colombianos encontraron un nuevo empleo entre 2015 y 2018. Sin embargo, no se cumplió la meta cuatrienio que era bajar la tasa de desempleo a 8%.

**Gráfico 20. Tasa de desempleo nacional, 2010-2018.**



Fuente: DANE.

Las políticas de empleo estuvieron enfocadas particularmente en mejorar la empleabilidad de grupos vulnerables. Dado esto, la reducción en el desempleo juvenil entre 14 y 28 años se constituyó en un reto entre 2014 y 2018. En tal sentido, se implementaron programas como 40 mil Primeros Empleos y el programa de Estado Joven. A pesar de lo anterior, en 2018, la tasa de desempleo para jóvenes fue 16,7%, lo cual no permitió cumplir la meta cuatrienio —13,90%—.

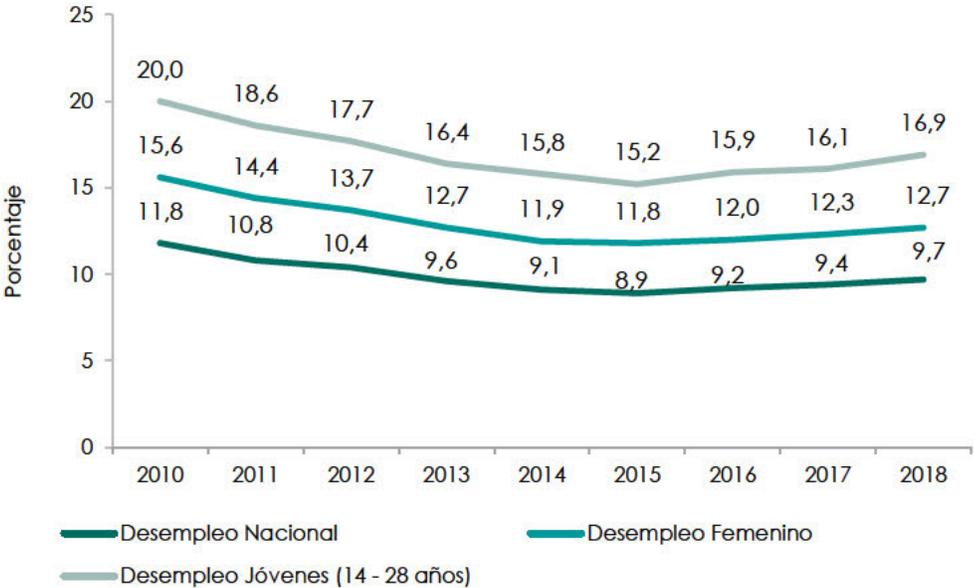
En este sentido, la implementación del programa 40 mil Primeros Empleos, se enfocó en generar incentivos a la contratación laboral formal de jóvenes menores de 28 años mediante el financiamiento del salario del joven contratado hasta por seis meses, con la condición de que la empresa contratante lo vincule por al menos seis meses más. Con esto se buscó que las empresas aprovechen el dinamismo, la creatividad, la curiosidad y el emprendimiento de los jóvenes colombianos. Entre 2014 y 2018, se registraron más de 61 m jóvenes contratados por empresas privadas a través de la Ruta de Primer Empleo, lo que representa un sobre cumplimiento en 53,51 p.p. de la meta de 40 mil. Este resultado respondió a la gran acogida presentada por las diferentes empresas privadas a nivel nacional, ya que el programa otorga apoyo a estas entidades por un periodo de hasta seis meses, a través del cubrimiento de los costos laborales asociados a la contratación de jóvenes.

Ante la difícil situación de los jóvenes en la búsqueda de trabajo y como una iniciativa desarrollada por el MinTrabajo, surgió el programa Estado Joven en coordinación con el

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) creado por la Resolución 4566 de 2016, para facilitar los procesos de transición entre la formación y el trabajo a través de la promoción de las prácticas laborales en entidades públicas, con un auxilio de sostenimiento y pago de seguridad social para el joven mientras dura la práctica. El programa fue financiado con recursos del Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) y fue operado por las Cajas de Compensación Familiar. Este programa ha desarrollado cuatro convocatorias beneficiando a diferentes entidades públicas a nivel nacional, con la vinculación de 5.921 jóvenes que han adquirido experiencia a través de las prácticas laborales en el Estado. Para el 2018, se iniciaron las prácticas laborales de las convocatorias III y IV, beneficiando a 3.024 jóvenes practicantes

Adicionalmente, a pesar de los esfuerzos en materia de equidad de género en el sector trabajo, la tasa de desempleo femenina cerró en 2018 en 12,7%, por lo tanto, no cumplió con la meta establecida del cuatrienio —10,5%—. En vista de esta situación, MinTrabajo, creó el programa Equipares, responsable de otorgar una certificación en Equidad Laboral con Enfoque de Género. El Sello de Equidad Laboral Equipares es otorgado por el MinTrabajo, con el acompañamiento de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, y el apoyo técnico del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. En 2018 se contó con 73 empresas vinculadas al programa, de las cuales 29 fueron reconocidas por haber alcanzado el primer nivel del Sello Equipares “Compromiso por la Igualdad” y 17 empresas obtuvieron la certificación del nivel II “Implementación de acciones por la Igualdad” (Gráfico 21).

**Gráfico 21. Tasa de desempleo de mujeres y jóvenes, 2010-2018.**



Fuente: DANE.

Las víctimas del conflicto también se beneficiaron de políticas de empleo implementadas desde el nivel nacional. A partir, de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, MinTrabajo diseñó el programa de Rutas Integrales de Generación de Empleo y Autoempleo Rural y Urbano para las víctimas del conflicto armado, que busca restituir las capacidades laborales de las víctimas para que entren a competir en igualdad de condiciones al mercado laboral formal, con el fin de generar su auto sostenimiento. En 2018, las víctimas accedieron a programas de Rutas Integrales de Generación de Empleo y Autoempleo Rural y Urbano, en programas como: 1) Educación para la paz, que desarrolla formación en competencias laborales; 2) Transfórmate, que permite a los jóvenes cursar programas de formación técnico laboral; y 3) Orientados hacia la Paz, enfocado a la orientación vocacional, lo que representó más del 100% de cumplimiento de la meta cuatrienio

Los programas de formación han beneficiado a 6.284 víctimas como, por ejemplo, el programa Educándonos para la Paz, el cual es un programa de formación en competencias laborales liderado por el MinTrabajo, que busca la implementación, estructuración y ejecución de programas integrales que permitan la vinculación formal para la población víctima del conflicto armado. Esta iniciativa benefició en el último cuatrienio a 1.552 víctimas del conflicto armado.

El programa TransFórmate, beneficia a jóvenes víctimas del conflicto armado (entre los 16 y 28 años), permitiéndoles cursar programas de formación técnico laboral de duración máxima de dos años para facilitar su inserción en la dinámica laboral en sus regiones. El programa ha desarrollado tres convocatorias desde 2014, beneficiando a 5.979 jóvenes.

Finalmente, el programa Orientados hacia la Paz, enfocado a la orientación vocacional para jóvenes víctimas del conflicto armado entre 16 y 21 años que se encuentran en etapa de reparación y con encargo fiduciario, busca fortalecer las habilidades de los jóvenes a fin de facilitar su transición a procesos de formación, y/o generación de ingresos. Este programa benefició entre el 2015 y 2018 a 1.605 jóvenes.

En cuanto a las iniciativas de emprendimiento, el total de víctimas beneficiarias alcanzó la cifra de 8.143, en la que se destacan los programas: 1) Somos rurales, el cual es un programa de emprendimiento familiar rural para víctimas del conflicto armado, que busca potenciar las capacidades productivas, el acceso a activos y la reconstrucción del capital social de las familias rurales víctimas del conflicto, de forma tal que logren un tránsito hacia un empleo sostenible y que entre los años 2015 y 2018 logró beneficiar a 3.331 familias; y 2) Sumando Paz, que busca promover el fortalecimiento del potencial productivo y laboral de los veinticuatro (47) sujetos de reparación colectiva víctimas del conflicto armado para la puesta en marcha de los emprendimientos comunitarios.

Por otro lado, se consolidó el SPE para promover una mejor organización del mercado de trabajo a través de la gestión y colocación de vacantes. Esto fue posible a través de la ampliación de cobertura de los centros de empleo en el territorio, con lo cual se ponen a disposición de la ciudadanía mayores posibilidades de colocación laboral y de las estrategias especializadas de: 1) víctimas, 2) discapacidad, 3) género, y 4) empleo rural temporal. Además, el SPE contó con más de 707 puntos de atención en 181 municipios de todos los departamentos del país. Por medio de la red de prestadores del SPE, entre 2014 y 2018, 2,3 millones personas fueron ubicadas laboralmente en las vacantes registradas por las empresas empleadoras a través del SPE, lo cual representa un sobre cumplimiento del 50 p.p. respecto a la meta cuatrienio.

Por lo anterior, durante 2014-2018, el SPE orientó laboralmente a cerca de 4,4 millones de personas, quienes recibieron asesoría sobre su perfil laboral, las acciones que pueden implementar para mejorar su empleabilidad y los canales de interacción con los servicios de colocación. Sin embargo, no cumplieron la meta planteada para el cuatrienio —5,3 millones—.

De igual manera, MinTrabajo continuó con el mecanismo orientado a permitir a las empresas capacitar directamente a sus trabajadores de manera pertinente, técnica y oportuna, a través de las Unidades Vocacionales de Aprendizaje en Empresas (UVAE). Así mismo, contribuyó al fortalecimiento de las capacidades de los trabajadores en el marco de la capacitación virtual en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo de acuerdo a lo contemplado en la Resolución 4927 de 2016. De esta forma, se registraron durante el cuatrienio y están en funcionamiento 73 UVAE, por medio de las cuales se formaron más de 79 mil trabajadores y con la capacitación virtual en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, se ha logrado formar a más de 313 mil trabajadores, lo que representa un sobre cumplimiento de la meta programada para el cuatrienio —100.000—.

### **C. Promover la protección a los ingresos en la vejez**

Con el propósito de resolver los reconocimientos de pensiones, en particular en el régimen de prima media, MinTrabajo y Colpensiones se enfocaron en el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica, física y de recursos humanos para atender la demanda de servicios de los ciudadanos, afiliados y pensionados. En 2015, la Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional declaró superado el Estado de Cosas Inconstitucionales, que se mantenía en materia de pensiones desde 2013, por la transición del Instituto de Seguro Social (ISS) a Colpensiones. Para 2018, se alcanzó un 99,9% de cumplimiento en el reconocimiento de solicitudes de prestaciones económicas con término legal cumplido.

A pesar de los esfuerzos por alcanzar la meta del 100%, se encuentran casos pendientes de resolver que obedecen a las siguientes causas: 1) falta de documentación no anexada por el solicitante o que se aporta con posterioridad y debe ser objeto de confirmación, 2) no se cuenta con la sentencia o esta no tiene la documentación necesaria para dar cumplimiento a lo ordenado por la rama judicial, 3) solicitudes correspondientes a convenios internacionales en los que se requiere la participación de otros organismos, 4) casos que se envían a investigación administrativa para la verificación del cumplimiento de requisitos, y 5) casos en los que se requiere información de otras instancias.

Por otra parte, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores de 65 años en todo el territorio nacional — que no cuentan con una pensión o viven en pobreza extrema—, mediante el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor, en 2018, el Ministerio de Trabajo (MinTrabajo) benefició con subsidios a 2,4 millones de adultos mayores con la máxima cobertura; lo cual logró un sobrecumplimiento de 57 p.p. respecto a la meta cuatrienio.

Adicionalmente, por medio del servicio social complementario del programa Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) se ofreció a los ciudadanos la posibilidad de hacer un ahorro voluntario y flexible acorde con la capacidad económica, de cada uno. Así pues, se buscó que, los ciudadanos más vulnerables lograran construir un capital para la vejez, época durante la cual podrán disfrutar de esos ahorros sobre los cuales la Nación les otorgará un incentivo del 20%, para así constituir una anualidad vitalicia, que les garantice un ingreso fijo hasta el último día de su vida. Este beneficio fue complementario al Sistema General de Pensiones en la medida que permitió hacer ahorros para la vejez en los períodos en que la persona no estuviera en capacidad de cotizar a pensión. Al finalizar la etapa productiva, si el afiliado no cumplió requisitos para la pensión, tenía la opción de trasladar sus ahorros a la cuenta en BEPS para aumentar su capital y, en consecuencia, poder recibir una anualidad vitalicia de mayor valor producto de sus ahorros, los montos cotizados en el sistema de pensiones y el incentivo del estado. Como resultado de la implementación del programa a 2018, 1.271.050 ciudadanos fueron vinculados, lo cual representó un cumplimiento de la meta establecida para el cuatrienio.

La implementación de los anteriores programas permitió que, al cierre de 2018, el 59,8% de los adultos mayores contaran con algún tipo de protección a sus ingresos; más de 2.2 millones de adultos mayores con pensión; un total de 1.518.462 cupos del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor y más de 459 mil ahorradores BEPS.

## **Objetivo 4. Cerrar la brecha en el acceso y la calidad de la educación**

---

El cuarto objetivo contiene estrategias encaminadas al desarrollo de competencias que contribuyen a mejorar la interacción con la sociedad, la convivencia pacífica y la generación de capacidades necesarias para insertarse exitosamente en el mercado laboral. La educación es concebida como el medio para acceder a la formación de capital humano e incrementar la movilidad social. Para ello se plantearon tres estrategias: 1) la protección y promoción del desarrollo y los derechos de los niños, niñas y adolescentes, 2) el mejoramiento del acceso con calidad a la educación desde la primera infancia hasta la vida adulta, para el desarrollo de competencias que aumenten las posibilidades de inserción en el mercado laboral y, 3) el fomento de la convivencia pacífica y los estilos de vida saludables mediante el acceso a la cultura, la recreación y el deporte. Esta sección presenta los principales avances alcanzados en cada una de las estrategias.

### **A. Consolidar condiciones equitativas que permitan, dentro del marco de la protección integral, alcanzar y sostener el desarrollo integral y el ejercicio efectivo de los derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el territorio nacional**

A través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) y la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI), se promovió la protección integral de la primera infancia y la infancia y la adolescencia mediante el fortalecimiento familiar y la articulación oportuna del Estado, en los ámbitos nacional y territorial, bajo el principio de corresponsabilidad con la familia y la sociedad.

Así, la protección integral de las niñas, niños y adolescentes comprende cuatro acciones: 1) el reconocimiento de los NNA como sujetos de derechos, 2) la garantía y el cumplimiento de los derechos, 3) la prevención de su amenaza o vulneración y 4) la seguridad de su restablecimiento inmediato. Para lograrlo, se definió Rutas Integrales de Atención con enfoque de curso de vida, como instrumentos con los cuales se ordena de manera articulada, pertinente, oportuna, con calidad y garantía de acceso, la acción del Estado para promover el desarrollo integral de esta población.

#### **1. Atender integralmente con calidad**

Con el paso de la Estrategia De Cero a Siempre a Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia sancionada por la Ley 1804 de 2016, se avanzó en la implementación de cinco líneas de acción: 1) Gestión Territorial; 2) Calidad y pertinencia en las atenciones; 3) Seguimiento y evaluación de la Política; 4) Movilización social; 5) Gestión de conocimiento que se se realizarón en el marco de la gestión intersectorial impulsada por

la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI)<sup>38</sup>, logrando llegar en 2018, a 1.374.423 de niñas y niños en educación inicial en el marco de la atención integral; la cual se entiende como “un conjunto de acciones intersectoriales, intencionadas, relacionales y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños y niñas, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación del desarrollo” entre los cero y los seis años y cuyo instrumento de gestión es la Ruta Integral de Atenciones para la primera infancia.

El Gobierno nacional para asegurar la atención integral de la primera infancia priorizó nueve atenciones, que se buscó fueran recibidas de manera concurrente por los niños y niñas en primera infancia y las mujeres gestantes particularmente: el acceso a registro civil, afiliación vigente a salud en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, esquema de vacunación completo para la edad, educación inicial, modalidades de educación inicial con talento humano cualificado, valoración y seguimiento nutricional, consultas de crecimiento y desarrollo, formación a familias en cuidado y crianza, y acceso a colecciones de libros o contenidos culturales especializados.

Con el propósito de garantizar que la atención integral sea de calidad y efectiva, se trabajó en la cualificación del talento humano, para el trabajo con la primera infancia y el perfilamiento de un quehacer humanizado y sensible. En este sentido, al cierre de 2017, desde el MinEducación se logró la cualificación de 3.135 personas que trabajan con niños en primera infancia, 20.093 agentes educativos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) fueron formados para la atención integral, 12.542 cuidadores fueron cualificados en recreación para primera infancia desde Coldeportes, y 2.900 agentes educativos y culturales fueron cualificados en el diplomado Cuerpo Sonoro<sup>39</sup>, que busca formar a los agentes educativos y culturales relacionados con la primera infancia desde el MinCultura.

Así mismo, el acceso y disfrute de la lectura y literatura desde los primeros años de vida contribuye de forma significativa al desarrollo integral de niños y niñas. Por eso, se avanzó en la estrategia de adquisición de libros y otros materiales impresos, audiovisuales y digitales para la primera infancia. Lo anterior, entre 2014 y 2018, se refleja en 9,1 millones de ejemplares adquiridos, producidos y distribuidos para la primera infancia, con un sobrecumplimiento de 33 p.p. frente a la meta establecida en el cuatrienio.

---

<sup>38</sup> La CIPI fue coordinada durante el periodo por la Consejería Presidencial para la Primera Infancia, y estuvo conformada según lo dispuesto en el Decreto 4875 de 2011 y la Ley 1804 de 2016.

<sup>39</sup> Cuerpo Sonoro, un diplomado del MinCultura que busca formar a los agentes educativos y culturales relacionados con la primera infancia. Cuerpo Sonoro desarrolla estrategias pedagógicas centradas en los niños y en la exploración y disfrute de experiencias artísticas y estéticas a partir de todos los sentidos.

Adicionalmente, el MinCultura desarrolló los contenidos digitales especializados para la primera infancia, los cuales se encuentran disponibles en las plataformas digitales de la Estrategia Digital de Cultura y Primera Infancia Maguaré y MaguaRED, con el propósito de fortalecer el acceso, participación y disfrute de contenidos dirigidos a niños y niñas menores de seis años, sus padres y cuidadores. En 2018, en los portales de Maguaré y MaguaRED, se encuentran 1.300 contenidos disponibles en estos portales, entre juegos, videos, series audiovisuales, música, libros y aplicaciones interactivas para computadores y dispositivos móviles.

De otro lado, las estrategias administrativas para el tránsito a la atención integral a la primera infancia tienen como objetivo el fortalecer los componentes de atención a través de los estándares de calidad en materia de ambientes educativos y procesos de formación pedagógicos de las unidades de servicio. Al cierre de la vigencia 2018 el ICBF, atendió durante el cuatrienio 1.374.423 niñas y niños con educación inicial en el marco de la atención integral, dando cumplimiento a la meta establecida. Es importante resaltar las siguientes estrategias implementadas para lograr el tránsito a la atención integral: 1) desarrollo de un proceso de identificación de las necesidades de las Unidades Administradoras Del Servicio (UDS) de los hogares comunitarios de bienestar tradicionales a nivel nacional, que requerían la atención del proceso de integralidad al servicio Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) Integral y que cumplen con los estándares de la estrategia “De Cero a Siempre”, 2) verificación contra las UDS de hogares comunitarios de bienestar que recibieron la integralidad conforme al proceso de contratación que se adelantaron desde la Sede Nacional, 3) se emitieron notificaciones mediante memorandos donde se visualizaban las recomendaciones para la suscripción de los contratos de aporte que tenían como objeto la operación del Servicio de Hogares Comunitarios de Bienestar integrales de la Modalidad Comunitaria para la atención a la Primera Infancia.

De manera paralela se brindó asistencia técnica a 349 entidades en el portal para la implementación territorial de la Política Pública de Primera Infancia-Estrategia de Cero a Siempre, en donde el estado de implementación de la herramienta virtual en los territorios priorizados es el siguiente: 1) 344 ya cuentan con más de un usuario activo en la plataforma, 2) 344 territorios ingresaron al curso virtual, 3) 99 registraron el diagnóstico y 4) 42 cuentan con reporte de gestión de implementación de la Ruta Integral de Atenciones.

De manera simultánea se desarrolló el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia, de carácter intersectorial y administrado por el MinEducación que cuenta con el seguimiento nominal de las atenciones priorizadas que reciben alrededor de 2 millones 600 mil niñas y niños menores de seis años y 760 mil mujeres gestantes.

La Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, ha sido fuente de reconocimientos internacionales, y de cooperación internacional con al menos 25 países en distintas regiones del mundo.

## 2. Infancia y Adolescencia

El Código de Infancia y Adolescencia establece la necesidad de garantizar a los niños, niñas y adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Para ello, se implementaron políticas públicas para promover la garantía de derechos y la protección integral, así como el reconocimiento de la igualdad, la dignidad humana y la no discriminación.

En el último periodo se culminó la construcción de la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018 – 2030, la cual fue aprobada por el Consejo Nacional de Política Social (CNPS). Así mismo fueron aprobadas las siguientes líneas de esta política: 1) Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral al Adolescente Trabajador 2017 – 2027; 2) Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes – ESCNNA; y, 3) Prevención del Reclutamiento, Utilización, Uso y Violencia Sexual Contra Niños, Niñas y Adolescentes por parte de Grupos Armados Organizados y Grupos Delictivos Organizados. Así mismo, el CNPS aprobó la Política Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias.

Los avances en infancia, adolescencia y familias se describen a través de tres dimensiones: superación de la pobreza, atención integral, y articulación y coordinación interinstitucional.

El embarazo en la niñez y la adolescencia está fuertemente relacionado con problemáticas sociales como la pobreza, siendo más elevada en territorios con mayor deterioro social y necesidades básicas insatisfechas. Se ha identificado como una trampa de la pobreza. Para mitigar esta problemática, se desarrolló una Estrategia de Prevención del Embarazo Adolescente. Con ello, en 2018, con una inversión de \$5,1 billones, se atendieron 7.636 niñas, niños y adolescentes, sus padres, madres, cuidadores y comunidades en 74 municipios focalizados por la estrategia de prevención de embarazo en la adolescencia —51 nuevos y 23 de sostenibilidad—, que junto con los 313 municipios en los que se implementó en las pasadas vigencias —123 en 2017, 115 en 2016 y 75 en 2015—, se alcanzó un total de 364 municipios con la estrategia implementada en el período 2014-2018.

Así mismo, el ICBF contrato a 33 enlaces de niñez y adolescencia en las regionales, los cuales se encargaron de acompañar y dinamizar las acciones propuestas por la estrategia. Es así como se llegó a una inversión exclusiva para la mitigación de este

fenómeno de más de \$26,3 billones y una atención directa a más de 27.557 Niñas y adolescentes y sus entornos. Así mismo, 336 cuentan con espacios de coordinación intersectorial para la prevención del embarazo en la adolescencia. El ICBF a través de tres contratos de aporte<sup>40</sup> suscritos con MinEducación y MinSalud en la promoción de derechos sexuales y reproductivos, implementó las acciones de la Estrategia. Además, promovió la participación y control social de los niños, niñas y adolescentes atendidos en estos procesos a través de la conformación de los grupos denominados "Guardianes del tesoro" en cada uno de los municipios focalizados. Este proceso de veeduría social permitió que ejercieran su derecho a la participación significativa y desde allí se escalaran sus peticiones y observaciones a espacios intersectoriales de toma de decisión pública para la garantía de sus derechos.

A través de programa Generaciones con Bienestar y de estrategias particulares, las cuales actúan desde un ámbito de prevención de vulneraciones de derechos, el ICBF planteó como meta llegar a 770 mil niñas, niños y adolescentes entre 2014 y 2018, llegando finalmente a 841.138. También el ICBF con el programa Familias con Bienestar y otros programas destinados a las familias, estableció la meta de atender para el mismo período a 560 mil familias, llegando a 560.716.

Generaciones con Bienestar llegó, en el 2018, a 504 de los 557 municipios focalizados por la Estrategia de atención integral para niñas, niños y adolescentes con énfasis en la prevención del embarazo no intencional en la infancia y la adolescencia.

A través de su Dirección de Protección, el ICBF ha realizado acciones para restablecer los derechos de 46.339 niñas, niños y adolescentes en el año 2017. Las defensorías de familia y los equipos interdisciplinarios que las conforman respondieron a denuncias o reportes de las comunidades sobre situaciones que ponían en riesgo o vulneraban los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Así mismo, garantizaron atención especializada en el proceso de restablecimiento de derechos.

Desde el Consejo Nacional de Política Social, se impulsó un proceso de fortalecimiento institucional y de la política pública. El eje de este proceso fue el Decreto 936 de 2013 y el Manual Operativo que redefinió el SNBF, los cuales construyeron un esquema de operación basado en los conceptos de agentes, instancias y ámbitos de acción. Para el período, también se creó el Comité Ejecutivo del SNBF. Así mismo, como meta del Plan Nacional

---

<sup>40</sup> Los contratos de aportes establecen la obligación del ICBF de proveer a una institución de utilidad pública o social de los bienes necesarios para la prestación total o parcial del servicio (Decreto 2388 / 79, art. 128), su naturaleza es la de contratos administrativos; de otro lado este contrato no corresponde a la enumeración prevista en la Ley 80 de 1993 o Estatuto de Contratación, la cual tiene por objeto regular los correspondientes a las entidades estatales, entre las que se encuentran los establecimientos públicos; sin embargo por ser un contrato atípico, se enmarca en el texto de los artículos 32 y 40 de esta ley a cuyo régimen se sujetan.

de Desarrollo 2014-2018, se diseñó la Política Nacional de Infancia y Adolescencia, y la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, señala anteriormente.

Para 2011, se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia en cuyo marco se desarrolla la Estrategia para la atención integral de la primera infancia “De Cero a Siempre” que posteriormente se constituye en la Ley 1804 de 2016. Adicionalmente, se crearon o fortalecieron además las siguientes instancias de operación de la política pública:

Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la violencia sexual contra Niños, Niñas, y Adolescentes por grupos organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados (CIPRUNNA).

- o Comité Interinstitucional para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil (CIETI).
- o Mesa Nacional de Participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
- o Mesa Nacional SUIN (Sistema Único de Información de la Niñez).
- o Mesa Nacional de Gasto Público en Niñez.
- o Mesas Afro e Indígena.

A través del SNBF, se fortaleció el proceso de rendición pública de cuentas; se crearon lineamientos técnicos para la formulación de los planes territoriales de desarrollo en materia de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar; y se realizó análisis de la inclusión de la niñez en los planes territoriales de desarrollo. Así mismo, ha acompañado la formulación de políticas públicas territoriales, en donde se han aprobado de 952 políticas públicas municipales y 24 departamentales.

Con relación a la participación de niños y adolescentes, a partir de 2013 mediante el Decreto 936 se creó la primera instancia de participación para este grupo poblacional en el marco de la gestión pública. El ICBF, ha brindado asistencia técnica a 100 entidades territoriales para la creación de Mesas de Participación. Entre las distintas estrategias diseñadas para la participación y la construcción de entornos protectores, se resalta estrategia Territorios Amigos de la Niñez diseñada en 2017 desde el ICBF en cooperación con UNICEF.

Finalmente, se crea la mesa técnica nacional de familias como una instancia de articulación y coordinación de la política, siendo liderada por el MinSalud.

## **B. Acceso con calidad y pertinencia a la educación básica, media y superior**

Lograr un país con alta acumulación de capital humano requiere garantizar el acceso a la población a los diversos procesos de formación a lo largo de la vida, desde la primera infancia hasta la inclusión y permanencia en el sector productivo. En este sentido, en el

PND se planteó el objetivo de ampliar el acceso a todos los niveles de educación y fomentar el mejoramiento de la calidad de la oferta en cada uno de ellos.

## 1. Cierre de brechas en cobertura en educación preescolar, básica y media

El cierre de brechas entre las zonas urbanas y rurales del país se promovió por medio del aumento en la cobertura y permanencia de los estudiantes en los tres niveles educativos: preescolar, básica y media. Para lograr lo anterior, se implementaron políticas de ampliación de la infraestructura educativa en las zonas rurales, así como, la alimentación escolar para contrarrestar la deserción. En relación con lo anterior, durante la vigencia 2018, se intervinieron 194 sedes educativas rurales, para un total de 990 sedes durante el cuatrienio. Lo anterior, representó un cumplimiento del 99% de la meta establecida para el periodo 2014-2018 —1.000 sedes educativas intervenidas—.

Para reducir la deserción en los tres niveles educativos, se destacó la implementación de programas como el Programa de Alimentación Escolar, la puesta en marcha de la jornada única y el proyecto “Me quedo en la escuela, protejo mis sueños”, los cuales focalizaron estrategias dirigidas a incentivar la permanencia. A pesar de lo anterior, la tasa de deserción intra-anual de educación preescolar, básica y media no presentó una reducción considerable desde el año 2014 —3,1%— al año 2017<sup>41</sup> —3,08%—, al reducirse 0,02 p.p. en los tres primeros años del cuatrienio.

La apuesta por la utilización del internet con fines educativos se consolidó a través de la conexión de 14.056 sedes educativas a este servicio para el cierre del 2018. Lo anterior, benefició a 4,7 millones de estudiantes, lo que significó que el 62% de los estudiantes de sedes educativas oficiales contaran con acceso, frente a la meta planteada para la vigencia —90,0%—.

## 2. Calidad de la educación preescolar, básica y media

La excelencia docente, fue uno de los principales propósitos del PND 2014-2018, ya que es un determinante del aprendizaje de los estudiantes, y que el mejoramiento de la calidad de los profesores unido al establecimiento de la jornada única, se constituirían en las estrategias para revertir los resultados adversos en las pruebas nacionales e internacionales de calidad educativa.

Para ello, se buscó el mejoramiento de la calidad de los programas universitarios de licenciatura y la promoción de procesos de formación docente. En este sentido, al cierre del cuatrienio, de un total de 352 programas acreditables, 210 programas de licenciatura

---

<sup>41</sup> Dato más actualizado disponible. Corte 2018, disponible en mayo de 2019.

contaron con acreditación de alta calidad, lo que representa el 60% de la oferta. Estos resultados, representan el cumplimiento del 59% de la meta establecida para el periodo 2014-2018 —90,0% de los programas de licenciatura con acreditación de alta calidad-.

En esta línea, se entregaron incentivos a la formación docente por medio de créditos condonables a través del Icetex, con el fin de que más estudiantes ingresarán a programas de licenciatura en Instituciones Educativas certificadas con alta calidad. Al cierre del 2018, se habían beneficiado 621 bachilleres con estos créditos lo que significa un avance de 37% con respecto a la meta planteada para el cuatrienio —2.000 estudiantes—.

Cabe destacar, los avances alcanzados en el porcentaje de docentes de preescolar, básica y media que cuentan con formación de postgrado, ya que, para 2018, se superó ampliamente la meta planteada para el cuatrienio —38% de los docentes oficiales— con el 43,5% de los docentes en este nivel de educación. Esto supuso un cumplimiento de 63 p.p. por encima de la meta de cuatrienio.

Al cierre del cuatrienio, la implementación de la jornada única impactó las competencias básicas y la formación en competencias complementarias para el desarrollo social, personal y emocional de 977.898 estudiantes, correspondiente al 13,4% de la matrícula oficial. Lo anterior, representó el cumplimiento del 65,2% de la meta fijada para el cuatrienio —1,5 millones de estudiantes con jornada única—. Para ello, MinEducación acompañó a 906 establecimientos educativos oficiales durante 2018, para fortalecer sus programas pedagógicos. Adicionalmente, se alcanzó un cumplimiento de 86,7% en la meta de construcción y ampliación de aulas para atender jornada única, mediante la intervención de 26.661 aulas al cierre del cuatrienio, de las cuales, 12.249 corresponden a aulas terminadas y 14.412 a aulas contratadas.

### 3. Cobertura con calidad en educación superior

Los retos existentes en materia de cobertura y calidad de la educación superior fueron intervenidos por medio del fortalecimiento del sistema de educación terciaria, con especial énfasis en la educación técnica y tecnológica, así como, la promoción del tránsito de la educación media a la educación superior.

En respuesta a lo anterior, durante el cuatrienio, se crearon 225.662 nuevos cupos en educación superior, 20.855 de los cuales fueron para educación técnica y tecnológica. Esto, tuvo un impacto en la tasa de cobertura en educación superior que alcanzó un 52,8% en 2017<sup>42</sup>, con lo que se alcanzó un cumplimiento del 76,9% de la meta establecida para el

---

<sup>42</sup> Dato más actualizado disponible. Corte 2018, disponible en mayo de 2019.

cuatrienio —57%—. Adicionalmente, 26 departamentos del país presentaron una tasa de cobertura en educación superior por encima de 20 puntos.

Sumado a lo anterior, MinEducación a través del Icetex, promovió el acceso y permanencia en la educación superior de 87.240 estudiantes a través de créditos condonables dirigidos a población vulnerable que demostrara excelencia académica en las pruebas de calidad educativa. Esta generación de incentivos a la demanda permitió cumplir con el 69,8% de la meta fijada para el cuatrienio —125.000 estudiantes con créditos condonables—.

Paralelamente, en coordinación con las instituciones de educación superior, se realizaron esfuerzos por medio del acompañamiento y la orientación socio ocupacional a los estudiantes, con el fin de promover la permanencia de estos en la educación superior. Así mismo, el acompañamiento técnico a las instituciones educativas impactó de forma positiva la construcción de sus planes de fomento a la calidad y el fortalecimiento de sus estrategias de formación, su infraestructura física y tecnológica.

#### 4. Pertinencia en todos los niveles educativos

Colombia Libre de Analfabetismo fue una de las líneas estratégicas de política más importantes del sector educativo. Para el periodo del PND 2014-2018, MinEducación lideró el Programa Nacional de Alfabetización (PNA) que se orientó hacia la formación flexible de personas jóvenes y adultas iletradas en las diferentes áreas de conocimiento. Como resultado de lo anterior, se beneficiaron 209.730 personas entre 2014 y 2017<sup>43</sup>, con lo que se dio cumplimiento al 58,6% de la meta establecida para el cuatrienio —357.218 jóvenes y adultos—. Lo anterior, impactó la tasa de analfabetismo para población de 15 años y más, al reducirla en 0,57 p.p. entre 2014 y 2017<sup>44</sup> —5,81% y 5,24%, respectivamente—.

El fortalecimiento de la enseñanza de una segunda lengua se llevó a cabo a través del Programa Colombia Bilingüe en los niveles de educación básica y media. En el entendido que el mejoramiento del nivel de inglés de los docentes y la actualización de sus prácticas pedagógicas, repercuten directamente en el progreso y aprendizaje del segundo idioma en los estudiantes, a través de cursos de inglés presenciales, semi presenciales, acompañamiento en el aula y un plan de incentivos como pasantías cortas en el exterior, logró alcanzar la formación de 9.246 docentes, con lo que se sobrepasó la meta prevista para el cuatrienio —8.000 docentes—. Además, el porcentaje de docentes de inglés del sector oficial evaluados con nivel B2 o superior de acuerdo con los niveles del Marco Común

---

<sup>43</sup> Dato más actualizado disponible. Corte 2018, disponible en mayo de 2019.

<sup>44</sup> Dato más actualizado disponible. Corte 2018, disponible en mayo de 2019.

Europeo de Referencia se ubicó en 18%, con lo cual se logró el cumplimiento del 81,8% de la meta fijada para el cuatrienio —22%—.

## **C. Formación de ciudadanos integrales para la convivencia pacífica a través del fomento a la lectura, la construcción de proyectos de vida en torno a la cultura y el deporte y el desarrollo de actividades lúdicas y recreativas**

Las actividades lúdicas, recreativas y deportivas son mecanismos que estimulan la convivencia pacífica, fortalecen las competencias y los valores del ser humano para la vida en sociedad. Por esta razón, se promovió el mayor acceso a actividades físicas y acciones relacionadas con la lectura, la escritura y la formación musical, especialmente a la población vulnerable.

### **C.1. Impulsar la lectura y la escritura: Leer es mi cuento, una apuesta por la equidad**

Una de las grandes apuestas era fomentar un país de lectores a través de estrategias y acciones que ejecuta el MinCultura. La lectura es un instrumento fundamental que propicia la equidad y ofrece una de las experiencias humanas más enriquecedoras. En este sentido, el MinCultura planteó las siguientes estrategias para impulsar los hábitos de lectura: 1) construir bibliotecas públicas en los lugares más pobres de Colombia y que han sido víctimas de la violencia; 2) aumentar la oferta y el acceso a los libros; 3) incrementar y mantener actualizadas las colecciones en las bibliotecas públicas y conectarlas de manera eficiente a internet y; 4) aumentar la inversión de recursos y las alianzas institucionales.

En este sentido, entre 2014 y 2018, se entregaron 218 nuevas bibliotecas públicas en 30 departamentos del país. Para aportar de manera significativa al fortalecimiento de la paz territorial, en 2017, en 20 Zonas Veredales y Puntos Transitorios de Normalización de 13 departamentos del país, se implementaron las Bibliotecas Públicas Móviles como una estrategia para extender el alcance de los servicios bibliotecarios a zonas rurales y de difícil acceso del país. En 2018 se desarrolló el proyecto “Bibliotecas públicas por las veredas y los caminos de la paz” para impactar veredas ubicadas en las zonas de influencia de las 20 Bibliotecas Públicas Móviles en las zonas rurales del posconflicto, llevando diferentes actividades de extensión bibliotecaria en torno a la lectura, el cine y el uso y apropiación de TIC, promoviendo además el desarrollo por medio del cual se implementó servicios de extensión alrededor de proyectos culturales y comunitarios con enfoque rural y para la paz en cada una de las bibliotecas móviles que se encuentran operando.

Para aumentar los hábitos de lectura, el MinCultura implementó la entrega masiva de libros en las bibliotecas adscritas a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, Unidades de

Servicio del ICBF (hogares comunitarios, e integrales, centros de desarrollo infantil, centros de recuperación nutricional, entre otros), aulas de transición integral de “Preescolar es una Nota” del MinEducación, salas de lectura De Cero a Siempre y también en los ajuares de bienvenida y kits pedagógicos de la estrategia de Mil Primeros Días y fortalecimiento de la modalidad familiar del ICBF. Adicionalmente, se entregaron a los hogares de la Red Unidos, a los beneficiarios de los proyectos de vivienda 100% gratuitas, escuelas de música y danza, escuelas y colegios de todo el territorio nacional y en las ferias regionales del libro.

Entre 2014 y 2018, se produjeron y adquirieron cerca de 10,4 millones de libros —entre los correspondientes a la Serie Leer es mi Cuento más los libros para la actualización de la colección de las bibliotecas adscritas a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas—, con lo cual se alcanzó 20,6 millones de libros adquiridos en el marco del Plan Nacional de Lectura y Escritura *Leer es mi cuento*. De estos libros, 9,1 millones están dirigidos a la atención de la primera infancia.

En materia del acceso al servicio de conectividad para el uso público y gratuito de internet en las bibliotecas públicas y del fortalecimiento de las competencias TIC de los bibliotecarios, se reflejan en los siguientes avances: a cierre 2018, el 87,0% de las bibliotecas públicas—1.304 bibliotecas adscritas a la Red— contaron con servicio de conectividad, lo cual representó un sobre cumplimiento en 2 p.p. con respecto a la meta proyectada. Es relevante destacar que las bibliotecas del país mantuvieron el servicio de internet por encima de la meta de 85% durante todo el año. Paralelamente, se tenía en el cuatrienio la meta de formar 1.200 bibliotecarios en diseño, prestación y divulgación de servicios; se formaron 1.510 bibliotecarios lo que permitió sobrepasar la meta con 26 p.p.

Adicionalmente, MinCultura le apostó a la creación de nuevos contenidos impresos, audiovisuales y digitales para la lectura. En 2018, se cumplió la meta con tres nuevas producciones audiovisuales: Muerte en el Bosque, Choromandó, El Origen del Gran Río y El Viaje de Kiara, las cuales se circularon a través del Banco de Contenidos *Huellas de la memoria viva*. Con el avance anterior, entre 2014 y 2018, se dio un sobre cumplimiento de 6 p.p. con respecto a la meta del cuatrienio.

Finalmente, los avances respecto a las estrategias que MinCultura impulsó, se evidencian en los resultados de la Encuesta de Consumo Cultura: estos señalan que el promedio de libros leídos por personas entre los cinco y once años que leyeron libros se ubica en 3,8 libros para el año 2018. Así mismo, el promedio de libros leídos por persona lectora de 12 años y más se ubicó en 4,2 y el porcentaje de personas lectoras fue de 93,7%; de los tres anteriores, dos cumplieron la meta del cuatrienio por encima del 100%. Sin embargo, el promedio de libros leídos por el total de la población colombiana fue de 2,2, no alcanzó la meta establecida para el cuatrienio (3,2).

## C.2. Música para la convivencia

El Plan Nacional de Música para la Convivencia (PNMC) es un espacio de participación, reconocimiento y valoración de la diversidad musical del país; una posibilidad de creación, expresión, comunicación y generación de vínculos y alianzas; una oportunidad de conocimiento, práctica y disfrute, que aporta a la convivencia, a la estructuración del campo profesional de la música y a la musicalización de ciudadanía, mediante estrategias de formación, gestión, dotación, investigación, producción, emprendimiento, creación, circulación, divulgación e información.

En el marco del PNMC, mediante uno de sus proyectos orientado a apoyar la creación, estructuración y consolidación de las escuelas municipales de música, el PNMC buscó garantizar el acceso en igualdad de condiciones a la formación y a la práctica musical a través del desarrollo de diferentes estrategias entre las que se destacan: 1) el fortalecimiento de las escuelas municipales de música; 2) la dotación de instrumentos musicales; y 3) la ampliación de los cupos de formación. Con este proyecto MinCultura alcanzó uno de los retos que se propuso para el cuatrienio 2014-2018 atendiendo a 144.140 niños y jóvenes beneficiarios de los procesos formativos, verificados a través del módulo de Escuelas de Música del Sistema de Información de la Música – SIMUS, con lo cual se superó la meta en 38 p.p.

En el periodo 2014-2018 se avanzó con el fortalecimiento de 918 escuelas municipales de música, lo que permitió superar la meta establecida para el cuatrienio — 900—, a través de la verificación de cuatro criterios: 1) Contar al menos con un músico docente contratado o vinculado a la escuela de música, 2) haber recibido dotación instrumental por parte del MinCultura o de cofinanciación territorial, 3) ofrecer a la población un mínimo de dos prácticas musicales distintas y 4) haber recibido asesoría musical y pedagógica o de gestión por parte del MinCultura. Adicionalmente, entre 2014 y 2018, se construyeron y entregaron seis escuelas de música en el país; se destacan las escuelas de El Carmen de Bolívar (Bolívar) y de Tumaco (Nariño).

En materia de dotaciones instrumentales, en 2018 se entregaron 30 sets de instrumentos musicales, para un total de 306 en el cuatrienio, quedando un rezago de 5 sets frente a la meta establecida para el cuatrienio —311—. Sin embargo, es importante precisar que en los meses de enero y febrero se realizó la entrega de seis dotaciones, llegando a 312. Respecto a la formación de docentes, MinCultura ofertó en promedio 600 cupos anuales, orientados a la cualificación musical y pedagógica de los maestros de música; estos cupos fueron utilizados en su totalidad. En total, se obtuvieron 2.547 cupos en el cuatrienio, logrando superar la meta correspondiente en 6 p.p.

Adicionalmente, desde 2015, MinCultura apoyó el programa ‘Música para la reconciliación’ de la Fundación Nacional Batuta, en 2018, el programa benefició de manera directa a 20.928 niños, niñas, adolescentes y jóvenes, con lo cual se garantizó el ejercicio

de los derechos culturales, a través de la formación musical, a niños y jóvenes víctimas del conflicto armado.

### C.3. Fomento del deporte, la recreación y la actividad física para desarrollar entornos de convivencia y paz

El deporte, la recreación y la actividad física de los ciudadanos generan espacios propicios para la construcción de convivencia y paz. La práctica deportiva aporta valores de respeto, trabajo en equipo, liderazgo, responsabilidad y justicia social, especialmente cuando se promueve desde la niñez. En ese sentido, Coldeportes buscó contribuir la construcción de tejido social a través de competencias entre entidades educativas por medio del programa Supérate Intercolegiados y el programa de escuelas deportivas. Estos programas, además de garantizar el derecho a la recreación y el deporte, permiten la identificación de futuras promesas del deporte, que le permitirán al país seguir posicionándose como un líder deportivo en la región.

Supérate Intercolegiados fue un programa que promovió el deporte y la actividad física en niños y jóvenes vinculados a instituciones de educación pública y privada; se desarrollan competencias deportivas para las categorías infantil, prejuvenil y juvenil en 29 disciplinas y 33 modalidades. Coldeportes contempla un plan de incentivos para motivar y estimular la participación, no sólo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, sino de docentes, entrenadores, establecimientos educativos, juntas de acción comunal, cabildos y resguardos indígenas. Como incentivo, los participantes tuvieron la posibilidad de recibir estímulos de implementos deportivos en cada una de las fases del programa (Coldeportes, 2018). En la vigencia 2018, se vincularon 2,5 millones de niños y niñas registrados en 9.582 instituciones educativas de 1.102 municipios. Esto representó el cumplimiento de las metas: 99% de las Instituciones educativas vinculados a Supérate-Intercolegiados y, un cubrimiento del 100% en los municipios del país al programa. No obstante, frente a la relación de las inscripciones de los niños, niñas y jóvenes no se logró alcanzar la meta como resultado de la disminución de recursos para la vigencia 2018 en el programa.

De hecho, al consultar a la ciudadanía por cuál acción debería implementarse en el orden nacional para que los deportistas colombianos ganen más medallas en eventos deportivos internacionales, las dos opciones más destacadas fueron dar más apoyos económicos (63%) e incentivar el deporte en los colegios y las competencias intercolegiales para descubrir nuevos talentos (13%), de acuerdo con la EPC (DNP, 2018).

Las escuelas deportivas buscaron a consolidar al país como una potencia deportiva. De esta forma, las escuelas contribuyen a iniciar la preparación de los futuros talentos del deporte, a la vez que garantizan oferta para la práctica democrática de aquellos que por gusto quieren realizar algún deporte específico. Como resultado, en 2018, cerca de 1,5

millones de niños y niñas accedieran a la oferta formativa y recreativa de las escuelas deportivas, cuya meta para el cuatrienio tuvo un cumplimiento superior en 12 p.p., sin embargo, la meta de cobertura en escuelas deportivas para el último año se vio afectada por la disminución de recursos de transferencia a las regiones producto de la Ley 1819 de 2016 del estatuto tributario que le disminuyó la partida para el sector deporte del 79,5% a un 70% representado en 5% en el presupuesto de Coldeportes y un 12,5% le correspondían a las regiones, impidiendo de alguna manera que los municipios ofrecieran en los municipios del país no se cumplió ya que se registraron 507 municipios que ofrecen al menos una disciplina en Escuela Deportiva, llegando a 507 municipios en 2018.

Por último, Coldeportes desarrolló actividades a través de los programas para hábitos y estilos de vida saludable, deporte social comunitario, recreación, convivencia y paz, nuevo comienzo entre otros con lo cual impactó a 6,1 millones de personas mediante la práctica regular de las actividades en deporte, recreación y actividad física, a través de las diferentes estrategias como grupos regulares, grupos no regulares, eventos masivos, asesorías a instituciones u organizaciones y consejerías a hogares en 714 municipios con la implementación de programas de recreación, actividad física y deporte social comunitario. Esto representó el sobre cumplimiento de las dos metas establecidas para el cuatrienio en 76 p.p. y 4 p.p. respectivamente.

#### **D. Promoción de la cultura a través del fortalecimiento de su infraestructura, la valoración del patrimonio y el desarrollo de procesos de creación artística para garantizar el acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales**

Entre 2014 y 2018, MinCultura entregó un total de 218 espacios culturales nuevos, renovados y fortalecidos. De estos espacios, 132 son nuevas infraestructuras culturales, así: 112 bibliotecas y dos biblioestaciones, 11 casas de cultura, una casa patrimonial, un centro cultural, tres escuelas de música construidas, un salón de danza y un museo construido. Lo anterior, representa un sobre cumplimiento en un 19 p.p.

Paralelamente, se rehabilitaron y dotaron 71 escenarios: 10 bibliotecas, nueve casas de cultura, un centro cultural, 1 escuela taller, 49 salones de danza y 1 teatro. En 2018, se destaca la restauración del teatro municipal de La Tebaida Quindío y, la adecuación y dotación de los espacios para el desarrollo de procesos formativos en el área de danza que benefició a 77 municipios del país.

Así mismo, durante el periodo 2014-2018 se intervinieron 15 bienes de interés cultural. Se destacan las intervenciones realizadas en 2018, así: La intervención de la Capilla Domingullo en Santander de Quilichao Cauca, la intervención del templo doctrinero de

Pisimbalá en Inza Cauca, la restauración integral templo doctrinero Chivata en Boyacá, La Casa Abadía Méndez Bogotá y la restauración casa de oficios escuela taller de Mompox.

Con el propósito de trabajar con una visión integral del patrimonio cultural, material e inmaterial, que incluya la apropiación social de las comunidades en la valoración, protección, manejo y sostenibilidad del mismo, MinCultura trabajó en la formulación de Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) para el patrimonio material, Planes Especiales de Salvaguardia (PES) para el patrimonio inmaterial y en la formulación de expedientes para la propuesta de inclusión de manifestaciones y sitios en las Listas de Patrimonio Mundial de la Unesco.

Durante el cuatrienio se entregaron 15 procesos de valoración y manejo del patrimonio cultural, de los cuales, nueve corresponden PEMP, cuatro a PES y dos a expedientes de postulación ante la UNESCO. De los PEMP, dos se formularon para los bienes muebles de las Colecciones de las seis iglesias del Centro Histórico de Mompox y para la Semana Santa de Popayán; cuatro para los centros históricos de los municipios de Mariquita, Ambalema (Tolima) Ciénaga (Magdalena) y El Carmen (Norte de Santander); tres para los sitios históricos: Puente de Boyacá, Sitio Arqueológico piedras del Tunjo y Santa María de la Antigua del Darién.

En lo relacionado con los PES, se formularon para los Saberes asociados a la Partería Afro del Pacífico; los Saberes asociados al trenzado de la caña flecha en el resguardo de San Andrés de Sotavento (Córdoba y Sucre); los saberes asociados al mar de la comunidad raizal de San Andrés y Providencia; y el sistema de conocimientos ancestrales de los cuatro pueblos de la Sierra Nevada de San Marta.

Finalmente, los dos expedientes formulados como propuesta para ser incluidos en las Listas de Patrimonio Mundial de la Unesco fueron: Cantos de trabajo de Los Llanos de Colombia y Venezuela, que quedó inscrito como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad; y la Provincia del Ricaurte Alto, el cual se formuló y para ser remitido a la Unesco requiere de una revisión técnica detallada.

Dentro del objetivo de convertir a Colombia en el mayor destino en América Latina para aprender el español como segunda lengua, se formaron entre 2014 y 2018, 847 docentes en 16 cohortes presenciales y siete cohortes virtuales mediante el diplomado de la Enseñanza del Español como Lengua Extranjera (ELE), a cargo del Instituto Caro y Cuervo; cumpliendo la meta del cuatrienio de —800 docentes—.

Por otra parte, el programa nacional de escuelas taller buscaba contribuir en la consolidación de paz y la reconstrucción del tejido social, con el desarrollo a partir de la formación integral, en territorios con tradición patrimonial (MinCultura, 2018). Cabe destacar que, entre 2014 y 2018, el MinCultura constituyó legalmente cinco escuelas taller en

Buenaventura, Quibdó, Cali, Tumaco y Mompóx; y fortaleció las existentes en Bogotá, Cartagena, Barichara, Tunja y Popayán.

## **E. Mejor infraestructura y programas de preparación de atletas para el posicionamiento y el liderazgo deportivo del país**

El acceso a más y mejores espacios deportivos repercute en la motivación e interés que jóvenes y adultos tienen de realizar actividades recreo deportivas. Así mismo, lograr el posicionamiento deportivo del país requiere de espacios adecuados para la práctica de deporte de alto nivel.

En el ámbito de los escenarios recreo deportivos, entre 2014 y 2018, se entregaron 1.630 obras en 481 municipios, lo cual representó un 99% de la meta establecida para el cuatrienio. De este total, 584 corresponden a escenarios mejorados y adecuados y 1.046 escenarios recreo-deportivos construidos para el desarrollo de programas de recreación, actividad física y deporte.

Los espacios para la práctica del deporte de alto rendimiento contemplan los escenarios deportivos construidos, adecuados y mejorados tanto para el desarrollo de eventos nacionales, como para eventos internacionales con sede en Colombia. Entre 2014 y 2018 se entregaron 86 escenarios requeridos para el desarrollo de estos eventos deportivos tales como: Mundial FIFA Fútbol (2016), Juegos Bolivarianos (2017), Juegos Centroamericanos y del Caribe (2018) con este avance se cumplió la meta establecida para el cuatrienio. De este total, 32 fueron construidos, adecuados y mejorados para el desarrollo de eventos del Ciclo Olímpico y 54 escenarios para eventos con sede en Colombia.

En 2018, Colombia fue la sede para la edición XXIII Juegos Centroamericanos y del Caribe en Barranquilla con 37 países invitados y durante 16 días de competencia; con el propósito de estos juegos se construyeron y remodelaron 13 escenarios con una inversión de más de \$228 mil millones de pesos. Se destaca la reconstrucción y adecuación del Coliseo Elías Chewing, la construcción del patinódromo, la construcción y adecuación de la cancha de racquetbol y la construcción del estadio de softbol.

Finalmente, el impulso dado a los programas orientados a formar semilleros para el deporte de alto rendimiento; la adecuación de infraestructura deportiva y el acompañamiento en la preparación; y la participación de deportistas en competencias internacionales dieron buenos resultados. Se destaca la exitosa participación de los deportistas colombianos en la IX edición de los juegos Suramericanos Cochabamba con sede en Bolivia. En estos juegos, Colombia obtuvo el primer puesto con 92 medallas de oro, con 74 de plata y 71 de bronce para quedarse con el título general de los Juegos. Así mismo, cabe mencionar que en los Juegos Centroamericanos y del Caribe, el país obtuvo 1.532 medallas, de las cuales 451 fueron de oro, 522 de plata y 559 de bronce. Con esto,

el país avanza en la consolidación de la gran apuesta del sector de sumar 3.694 medallas, lo que permitió cumplir la meta de medallería en juegos de alto nivel al finalizar el cuatrienio.

## **Objetivo 5. Impulsar la planificación, actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, bajo el concepto de “Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad”**

---

El quinto objetivo de la estrategia de Movilidad Social presenta los avances en relación con el desarrollo urbano y las políticas de vivienda, agua potable y saneamiento. Con las actividades asociadas a estas líneas de acción, se logró fortalecer a las entidades territoriales para promover un desarrollo urbano planificado que integre todos los servicios de manera sostenible y eficiente, y que definiera herramientas para mejorar las condiciones de vida de las personas (contribuyendo a la superación de la pobreza en las zonas urbanas) por la vía de mejoras en las condiciones de habitabilidad (vivienda y su entorno, agua potable y saneamiento básico) y movilidad urbana.

### **A. Desarrollo urbano**

Durante el cuatrienio 2014-2018, se trabajó en dos estrategias para fortalecer el desarrollo urbano de los departamentos o municipios del país: la primera, sobre los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes de Ordenamiento Departamental (POD); y la segunda, el catastro con enfoque multipropósito para soportar el ordenamiento territorial, robustecer las finanzas públicas por intermedio del aumento del recaudo de recursos propios y la obtención de información de calidad para la toma de decisiones sobre los usos del suelo y la formulación de políticas públicas.

#### **A.1. Ordenamiento territorial y ciudades amables y sostenibles para la equidad**

De manera transversal, el DNP inició un ambicioso proyecto que establecía el programa de POT Modernos, el cual fue diseñado para dar apoyo técnico y mejorar la calidad de la planeación del territorio, y garantizar un crecimiento social y económico sostenible, a través de la formulación de los POT y POD en los municipios y departamentos del país.

El programa de POT Modernos está compuesto por dos tipos de mecanismos de asistencia: general, enfocada a la totalidad del territorio nacional; y focalizada, en virtud de la cual, en 2018, se brindó acompañamiento en el proceso de actualización de los POT en 62 municipios, con lo cual se logró el 69,6% de la meta del cuatrienio.

MinVivienda realizó acompañamiento técnico a las entidades territoriales en la aplicación de los instrumentos y procedimientos, de conformidad con lo establecido en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, especialmente en lo relacionado con la formulación, seguimiento, evaluación e implementación, componentes y contenidos de los POT.

Adicionalmente, MinVivienda adelantó su estrategia de capacitación y asistencia técnica a municipios en la revisión y ajuste de los POT en temas de licenciamiento urbanístico, normas urbanísticas, instrumentos de gestión y financiación del desarrollo territorial, evaluación, seguimiento e implementación de los POT, entre otros temas. Por tanto, en 2018, se cumplió más del 100% de la meta prevista, con lo cual se alcanzó un acumulado de 414 municipios asistidos en el cuatrienio 2014-2018.

De igual forma, es importante mencionar que, en el marco de la Ley 1454 de 2011, Artículo 29, se socializó el documento “Lineamientos para el ordenamiento departamental” desde la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) a los 32 departamentos en sesiones del Comité Especial Interinstitucional de la COT.

## A.2. Promover la financiación del desarrollo urbano sostenible

Con el fin de ofrecer seguridad jurídica en el uso, valor, ocupación y urbanización de la tierra, y soporte en las decisiones de ordenamiento territorial y de planeación, se adelantó el catastro multipropósito, el cual se basó en un sistema cuya unidad de observación es el predio.

Ahora bien, con la expedición del Documento CONPES 3859 de 2016 que contiene la Política para la adopción e implementación de un catastro rural-urbano multipropósito, enfocado a “resolver problemas relacionados con la gestión de la tierra (...)” (DNP, 2016), se continuó la transición hacia un catastro moderno y eficiente.

En el marco de esta política, y en cumplimiento de lo previsto en los artículos 104 y 105 del PND 2014-2018, el DNP lideró, en coordinación con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT), una iniciativa para poner en marcha un ejercicio piloto del catastro multipropósito en municipios seleccionados a través de una muestra estadística representativa de las características prediales, geográficas y sociales asociadas al posconflicto en el país.

Mientras se hace efectiva la puesta del catastro multipropósito, con corte a 1 de enero de 2018, un total de 6.922.849 predios urbanos se encontraban actualizados, equivalente al 55,5% de los predios urbanos.

## B. Oferta y demanda de vivienda

Los instrumentos de fortalecimiento de la oferta y demanda de vivienda se concentraron en el cumplimiento de tres objetivos: 1) dinamizar la economía mediante el estímulo de la oferta y demanda del sector constructor, 2) apoyar a los hogares vulnerables para brindarles posibilidades de acceso a vivienda, y 3) reducir el déficit habitacional del país.

En coordinación con el sector privado y las entidades municipales y departamentales, se generaron las condiciones necesarias para estimular el sector constructor y eliminar barreras de acceso a la adquisición de vivienda propia.

En cuanto a la iniciación de vivienda urbana, durante el cuatrienio se empezaron 875.454 unidades en todo el territorio nacional, superando la meta del cuatrienio (800.000). Lo anterior, favorecido por el apoyo de Fonvivienda a la iniciación de Viviendas de Interés Social y Prioritario, a través de los distintos programas que conformaron la política habitacional. Así, mediante el programa "Mi Casa Ya" se habilitaron 146.191 viviendas en el cuatrienio, de las cuales 28.795 fueron en 2018. El número de Viviendas de interés social y prioritario iniciadas en el Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda Segunda Generación - "FRECH" fue de 26.322 viviendas (de las 33.500 que se tenía como meta) para 2018, discriminados de la siguiente manera: 5.022 VIP y 21.300 VIS, con un porcentaje de cumplimiento del 79%. En el cuatrienio el programa FRECH logró iniciar 117.698 viviendas, alcanzado un cumplimiento del 90,12%. Por su parte, el Programa VIPA llegó a 3.415 viviendas iniciadas en 2018 y 44.075 viviendas para el cuatrienio, llegando al 96.59% de la meta establecida. Finalmente, el número de viviendas iniciadas en el Programa de Vivienda Gratis - Segunda Fase sumó 635 viviendas en el año 2018 y un acumulado en el cuatrienio de 29.037, con un cumplimiento del 97,79% frente a la meta de 30.000 unidades (Gráfico 22).

**Gráfico 22. Viviendas urbanas iniciadas, 2014-2018.**



Fuente: DNP

### B.1. Fortalecer los instrumentos de acceso a vivienda para los hogares

En el marco del PND 2014-2018 se realizaron acciones dirigidas a apoyar a los hogares a través de la financiación y cofinanciación para la adquisición de vivienda nueva. En esta tarea, MinVivienda, por medio de Fonvivienda, junto con el MinHacienda, el Fondo Adaptación y las Cajas de Compensación Familiar, entregaron una oferta diversificada ajustada a los diferentes grupos socio económicos de la población.

Gran parte de estos programas fueron ejecutados por MinVivienda, a través de Fonvivienda. Específicamente, en el año 2018 se iniciaron 26.322 viviendas prioritarias y de interés social en el Programa a la Cobertura de tasa de interés, 28.795 en el Programa Mi Casa Ya, 635 en el Programa de Vivienda Gratuita II (PVGII) y 3.415 en VIPA, para un acumulado total de 59.167 y un cumplimiento del 96,21% de la meta anual (Cuadro 3).

En el periodo 2015-2018, se asignaron 29.037 subsidios a través del PVGII, que corresponden al 96,79% de la meta (30.000). Por su parte, a través del Programa Mi Casa Ya se habilitaron 146.191 con un cumplimiento del 166,13%; en el Programa VIPA se asignaron 44.075 subsidios, y se otorgaron 117.698 coberturas a la tasa de interés, alcanzando un cumplimiento del 96,59% y 90,12%, de las metas respectivamente. Así, en el cuatrienio se beneficiaron 337.001 hogares, logrando un cumplimiento del 114,54% de la meta.

**Cuadro 3. Programas de apoyo para el acceso a vivienda administrados por Fonvivienda, 2015 – 2018.**

Programas	2015	2016	2017	2018	2015-2018
Vivienda Gratuita Fase II	4.269	11.521	12.612	635	29.037
VIPA	22.124	16.005	2.531	3.415	44.075
Mi Casa Ya - Cuota Inicial	13.130	33.379	70.887	28.795	146.191
Cobertura condicionada a la tasa de Interés FRECH VIS	30.081	33.218	28.077	26.322	117.698
<b>Fonvivienda</b>	<b>69.604</b>	<b>94.123</b>	<b>114.107</b>	<b>59.167</b>	<b>337.001</b>

Fuente: DNP, Sinergia, MinVivienda.

De igual forma, el subsidio a la compra de vivienda entregado por las Cajas de Compensación Familiar a sus afiliados es otro de los mecanismos que permitió eliminar las barreras de acceso a vivienda. El programa logró entregar 138.654 subsidios entre 2015 y 2018, lo que permitió superar en 31,09 p.p. la meta programada para la vigencia —105.771 subsidios—.

Adicionalmente, el Fondo de Adaptación hizo entrega de viviendas a los hogares afectados por el fenómeno de la Niña (2010–2011). Con el propósito de cumplir con su objetivo misional, esta entidad entregó 2.542 viviendas urbanas en 2018, para un total de 25.455 soluciones de vivienda entre 2015 y 2018. Durante este periodo se cumplió con la meta establecida para la vigencia en un 104,96%.

Por último, como medida contracíclica, se puso en marcha el programa FRECH contra cíclico de cobertura condicionada a la tasa de interés para vivienda No VIS. Este programa, liderado directamente por MinHacienda, logró la entrega de 57.104 coberturas (Cuadro 4).

**Cuadro 4. Otros programas de apoyo para el acceso a vivienda, 2015 – 2018.**

Participación	2015	2016	2017	2018	2015-2018
Cajas de Compensación Familiar	54.257	49.585	34.812	0	138.654
Cobertura condicionada a la tasa de Interés FRECH No VIS	-	17.214	19.913	19.977	57.104
Viviendas Urbanas entregadas por el Fondo de Adaptación	4.005	9.302	9.606	5.325	28.238
<b>Total</b>	<b>58.262</b>	<b>76.101</b>	<b>64.331</b>	<b>25.302</b>	<b>223.996</b>

Fuente: DNP, Sinergia, MinVivienda, Superintendencia de Subsidio familiar Min Hacienda y Fondo de Adaptación.

## B.2. Reducir el déficit habitacional cuantitativo urbano asociado al Índice de Pobreza Multidimensional

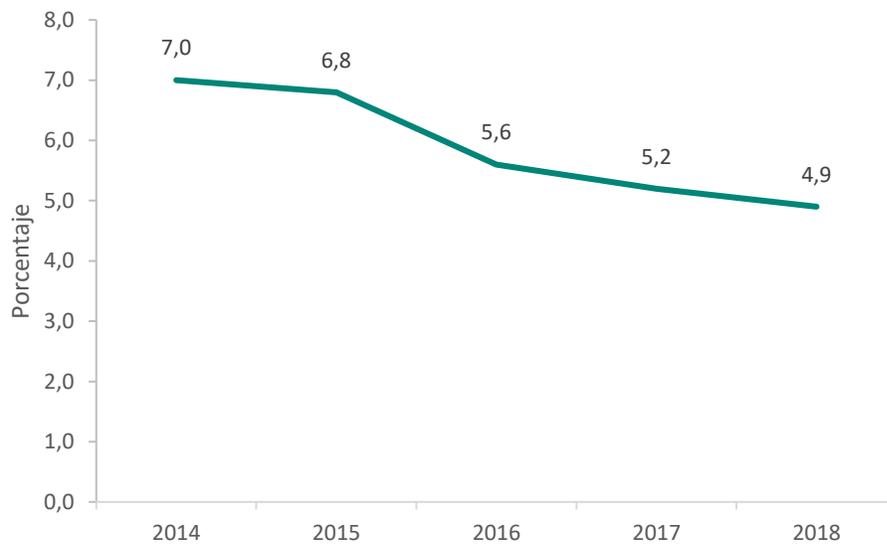
La política de vivienda está orientada principalmente a cerrar las brechas de acceso a vivienda propia de la población, a mitigar los problemas asociados a la calidad de las

viviendas y mejorar el acceso a los servicios públicos domiciliarios. Lo anterior con el objetivo de reducir las privaciones en materia de habitabilidad del IPM.

Los programas desarrollados entre el año 2015 y 2018, por parte del Gobierno nacional, permitieron que los hogares colombianos progresivamente lograran el acceso a una vivienda de calidad. Así, en el cuatrienio se logró reducir el déficit cuantitativo en 2,14 p.p., tras pasar del 7,0% de hogares afectados por este tipo de carencias en 2014, al 4,9% en 2018, superando en 0,6 p.p. la meta establecida (Gráfico 23. Porcentaje de hogares urbanos en déficit cuantitativo, 2014-2018).

).

**Gráfico 23. Porcentaje de hogares urbanos en déficit cuantitativo, 2014-2018.**



Fuente: DNP, Sinergia

## **C. Acceso a agua potable y saneamiento básico (APSB)**

### **C.1. Fortalecer los procesos de planeación e información sectorial y la gestión financiera y de proyectos**

El PND 2014-2018 estableció tres elementos que inciden en las acciones llevadas a cabo por MinVivienda para brindar acceso a APSB. Primero, dificultades en materia de planeación sectorial que no permiten focalizar los recursos. Segundo, la existencia de esquemas de prestación de los servicios de Agua, Acueducto y Alcantarillado (AAA) insostenibles económica, financiera, social y ambientalmente. Tercero, la presencia de riesgos asociados a la sostenibilidad ambiental del recurso hídrico. Como respuesta a estos

elementos, el PND implementó tres estrategias orientadas a dar solución a dichas problemáticas, tal como se muestra a continuación.

Se adelantó una gestión continúa dirigida a fortalecer el Programa Agua para la Prosperidad—Planes Departamentales de Agua (PAP-PDA), programa que consiste en estrategias de planeación y coordinación interinstitucional con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos del sector agua potable y saneamiento básico y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico. Lo anterior, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos y la implementación efectiva de esquemas de regionalización.

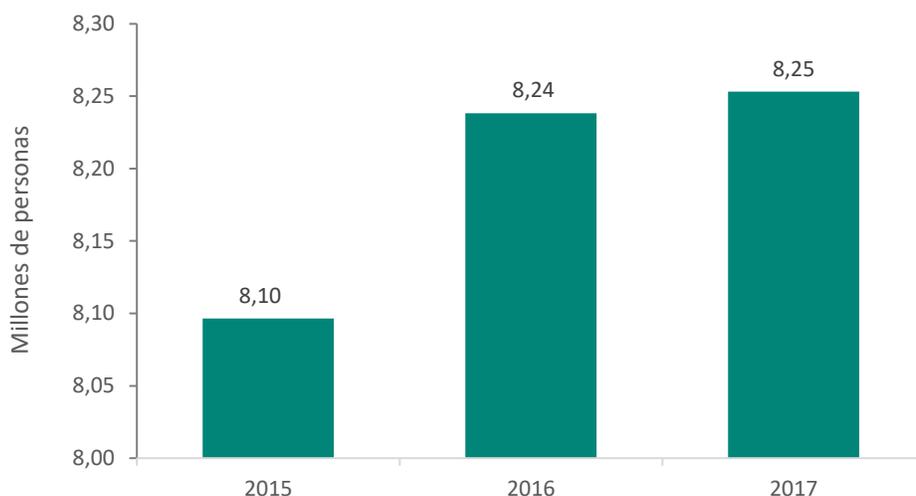
En conjunto, las acciones que se llevaron a cabo desde la Nación, con el apoyo de las entidades territoriales y el trabajo de los operadores, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico (CRA), que velaron por la cobertura y calidad del servicio, permitieron que a 2017, el país contara con una cobertura de agua potable del 92,4%, equivalente a 43,7 millones de personas —97,8% en las áreas urbanas—. De otra parte, en materia de alcantarillado la cobertura fue de 88,2% a nivel nacional, equivalente a 41,76 millones de personas —92,4% en las áreas urbanas— (Gráfico 24). Personas con acceso a agua potable y alcantarillado). Así mismo, en 2017 un total de 8.253.101 personas contaban con acceso a agua potable en zona rural (¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.).

**Gráfico 24. Personas con acceso a agua potable y alcantarillado 2014-2017**



Fuente: DNP, Sinergia, MinVivienda.

**Gráfico 25. Personas con acceso a agua potable en zona rural, 2015-2017**



Fuente: DNP, Sinergia, MinVivienda.

## C.2. Fomentar la estructuración e implementación de esquemas de prestación sostenibles

Adicionalmente, el apoyo que brindó MinVivienda para el PAP-PDA permitió que en 2018 se aprobaran e implementaran dos Planes de Aseguramiento<sup>45</sup>, de conformidad con los lineamientos y directrices establecidos a nivel nacional. Este avance superó en 6,9 puntos porcentuales el avance proyectado para el año 2016, con lo que se logró un acumulado de 31 PDA con Planes de Aseguramiento aprobados y en implementación.

En materia de calidad del agua y continuidad del servicio, en 2017 las inversiones realizadas en la infraestructura de los servicios públicos domiciliarios lograron beneficiar a 522.508 personas, contribuyendo a una mejor provisión, calidad y/o continuidad de los servicios de acueducto y alcantarillado, lo que permitió un total de 1.826.610 beneficiarios en el cuatrienio. A pesar de que el avance anual solo representó un 93,1% de la meta y en virtud del sobre cumplimiento de la meta en 2015, con corte al año 2017 se ha logrado cumplir con el 70,3% de la meta cuatrienio. Estas inversiones se llevaron a cabo principalmente en los departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Magdalena, Huila, La Guajira, Córdoba y Norte de Santander.

---

<sup>45</sup> Los Planes de Aseguramiento son los documentos elaborados por los gestores de los Planes Departamentales de Agua que contienen el conjunto de acciones a desarrollar por los diferentes actores municipales y regionales con competencia en la prestación de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo para garantizar, en el mediano y largo plazo, la sostenibilidad de las inversiones y viabilidad de la prestación del servicio. La Subdirección de Gestión Empresarial en desarrollo de sus funciones, verifica que estos instrumentos de planeación se formulen de manera adecuada y da el visto bueno para que posteriormente se sometan a consideración de las instancias encargadas de aprobarlos.

### C.3. Fortalecer la sostenibilidad ambiental asociada a la prestación de los servicios de APSB

Se mejoraron los sistemas para un tratamiento correcto de aguas residuales y una adecuada disposición de residuos sólidos. En relación con esto, la inversión llevada a cabo permitió que el porcentaje de municipios que tratan adecuadamente los residuos sólidos pasara de 79% en 2013 a un 82,8% en 2016.

Como parte integral de las inversiones dirigidas a mejorar el tratamiento de aguas residuales domésticas, los resultados de 2017 permitieron que se tratara un 42,6%<sup>46</sup> de las aguas residuales urbanas —lo que permitió un cumplimiento de la meta del PND 2014-2018 de manera anticipada—. Lo anterior representa un importante avance, si se tiene en cuenta que en 2010 se trató el 29,8% de las aguas residuales domésticas.

#### **Objetivo 6. Establecer un apoyo oportuno frente a los riesgos que afectan el bienestar de la población y los mecanismos para la protección de las condiciones de vida de las personas**

---

El PND establece acciones encaminadas al manejo de riesgo en crisis entre las que se incluyen mecanismos para la protección de los trabajadores y sus familias, la reducción de asentamientos en riesgo y mecanismos orientados al mejoramiento de la salud ambiental, éste último como componente para mitigar los efectos de deterioro ambiental (DNP 2015).

Para atender la necesidad de un apoyo oportuno frente a los riesgos que afectan a la población y los mecanismos de protección para aumentar su resiliencia y reducir su vulnerabilidad frente al riesgo de desastres, desde los sectores Vivienda y Presidencia también se fortaleció la Asistencia Técnica para la incorporación de la Gestión de Riesgo de Desastres (GRD) en la planificación territorial en diferentes municipios del país, de los cuales la Unidad de Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD) intervino mediante el desarrollo de la asistencia técnica a 21 de éstos a través de formulación de documentos de lineamientos para la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en los POT (Tabla 7).

---

<sup>46</sup> Los datos relacionados a este indicador para 2017 se presentan a finales de junio de 2018, fecha posterior a la publicación de este documento.

**Tabla 7. Relación de asistencia técnica.**

N°	Ubicación			Características	
	Departamento	Municipio	Region	CAT	Población
1	Atlántico	Malambo	Caribe	4	117.283
2	Atlántico	Santo Tomás	Caribe	6	25.067
3	Atlántico	Palmar De Varela	Caribe	6	25.037
4	Atlántico	Polonuevo	Caribe	6	15.018
5	Atlántico	Sabanagrande	Caribe	6	30.362
6	Magdalena	Puebloviejo	Caribe	6	29.290
7	Magdalena	Ciénaga	Caribe	5	103.792
8	Boyacá	Tibasosa	Centro Oriente	6	13.795
9	Boyacá	Nobsa	Centro Oriente	4	16.083
10	Boyacá	Paipa	Centro Oriente	5	30.176
11	Boyacá	Tuta	Centro Oriente	6	9.553
12	Boyacá	Soracá	Centro Oriente	6	5.466
13	Valle del Cauca	Guacarí	Pacífico	6	33.955
14	Valle del Cauca	El Cerrito	Pacífico	5	56.892
15	Nariño	Ipiales	Pacífico	4	132.438
16	Nariño	Sapuyes	Pacífico	6	6.575
17	Nariño	Guachucal	Pacífico	6	15.912
18	Nariño	Túquerres	Pacífico	6	40.792
19	Meta	Restrepo	Llanos Orientales	6	10.544
20	Meta	Cumaral	Llanos Orientales	6	17.756
21	Meta	Guamal	Llanos Orientales	6	9.282

Fuente: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

## VI Transformación del campo

La Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2015) planteó la importancia de desarrollar el área rural en Colombia, de acuerdo con su heterogeneidad, dado su papel fundamental para la construcción de una paz estable y duradera. El desarrollo de esta zona es uno de los motores principales que contribuyen a disminuir las brechas poblacionales y territoriales, y mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales.

Como se observa en el Gráfico 26, durante el periodo 2014-2018, el valor agregado de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca presentó crecimiento en todos los años, y estuvo por encima del PIB nacional entre 2015 y 2017. Aunque en 2018 se presentó una reducción en el crecimiento de la actividad agropecuaria de 3,5 puntos porcentuales con respecto a 2017, el sector no disminuyó su valor agregado durante el cuatrienio.

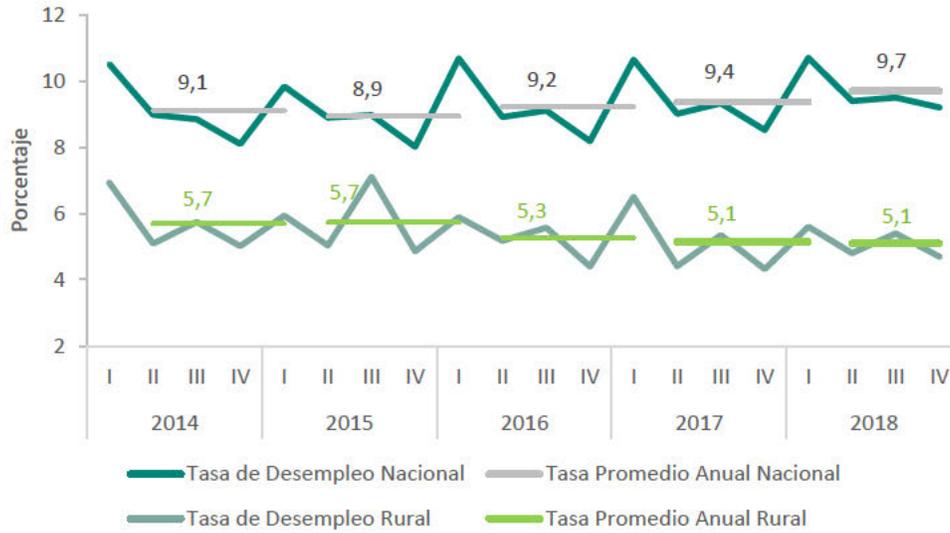
Gráfico 26. PIB total vs. Agropecuario, 2014-2018.



Fuente: Cuentas Nacionales, DANE (2018).

Por su parte, si bien el desempleo nacional aumentó en 2018 con respecto a 2017, el rural se mantuvo en 5,1%, es decir, la tasa más baja en los últimos cuatro años (Gráfico 27). La rama de actividad que más aportó a la población ocupada fue agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.

**Gráfico 27. Tasa de desempleo rural, 2014-2018.**



Fuente: DANE.

Para el periodo 2014-2018, en el PND se plantearon los siguientes cinco objetivos principales, para alcanzar la transformación integral del campo colombiano:

1) Ordenar el territorio rural para un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde.

2) Cerrar las brechas urbano-rurales y construir las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios que apoyen el desarrollo de los pobladores rurales.

3) Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural a través de una apuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales.

4) Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales donde las actividades agropecuarias son una fuente de riqueza para los productores del campo.

5) Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial con presencia territorial, que responda a las necesidades de los pobladores rurales y a las características del territorio y que permita disminuir las brechas de bienestar y de oportunidades de desarrollo entre regiones rurales.

Las acciones de política implementadas para alcanzar los objetivos propuestos permitieron un cumplimiento del 81,6% en las metas relacionadas con la transformación del

campo. En particular, 15 de estas metas reportaron un cumplimiento igual o superior al 100%, dos mayor o igual al 80% y menor al 100%, dos presentaron un porcentaje de avance mayor o igual al 50% y menor al 80% y tres, menor al 50% (Tabla 8).

**Tabla 8. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018<sup>47</sup> – Transformación del Campo.**

Esperado (X≥100%)	Alto (80%≤X<100%)	Medio (50%≤X<80%)	Bajo (X<50%)	Total
15 (68%)	2 (9%)	1 (5%)	4 (18%)	22 (100%)

Fecha de corte: diciembre 31, 2018. Fecha de actualización: abril 29, 2019.  
Fuente: cálculos DNP.

Además de lo anterior, el Acuerdo Final (2016) planteó como fundamental una reforma rural integral como base para alcanzar una paz estable y duradera, lo que está en la misma línea de lo propuesto en el PND 2014-2018. En este sentido, es importante analizar las siguientes secciones de este capítulo, que incluyen los resultados particulares para cada uno de los objetivos mencionados anteriormente.

## Objetivo 1. Ordenar el territorio rural bajo un enfoque de crecimiento verde

El acceso a la tierra, la seguridad jurídica y el uso eficiente del suelo son fundamentales para el aprovechamiento y para el mejoramiento del bienestar de los pobladores rurales. Para esto, se plantearon las estrategias que se relacionan a continuación.

### A. Facilitar el acceso a la tierra

La primera estrategia tiene como eje principal el acceso a la tierra, particularmente orientado a la población rural con escasos recursos, que además no cuenta con este activo. Dicho acceso se logra a través de diferentes mecanismos como la clarificación de la propiedad y deslinde, la recuperación de baldíos, la extinción de dominio y los procesos administrativos, entre otros. En el año 2018, se ordenaron 52.517 ha frente a su tenencia, ocupación y aprovechamiento, lo que permitió un cumplimiento de la meta en el cuatrienio del 48%, con 198.089 ha. Así mismo, 67.997 solicitudes inscritas o no en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) de la ruta individual y de la ruta colectiva contaron con la resolución definitiva que termina con el proceso administrativo de restitución, con lo que se sobrepasó la meta propuesta para el cuatrienio en 51 p.p.

<sup>47</sup> Para mayor detalle sobre los indicadores de esta estrategia transversal, consultar la página de Sinergia: <https://sinergiapp.dnp.gov.co>.

## **B. Generar seguridad jurídica en relación con la tierra**

Además del acceso, contrarrestar la informalidad de la tierra por la amenaza constante de perderla y por ende la dificultad de volverla un factor productivo se identificó como uno de los principales retos a nivel nacional. En 2018, 1,2 millones de predios rurales tenían aun vigencia catastral, es decir el 29,4% del total de predios rurales del país según las estadísticas catastrales nacionales por municipio.

Adicionalmente, la ANT, entidad creada a partir del nuevo arreglo institucional, formalizó 21.463 predios en el 2018 mediante los programas de Titulación de Baldíos, Fondo Nacional Agrario, Subsidio Integral de Tierras y el Programa de Formalización de la Propiedad Rural, con lo que se superó la meta del cuatrienio en 51 p.p. Igualmente, 29.824 familias víctimas de desplazamiento forzado fueron atendidas con procesos de adjudicación y formalización de tierra, lo que sobrepasó la meta del cuatrienio en 59 p.p.

Por su parte, se reconoció la importancia de conservar las costumbres, usos y prácticas autóctonas de producción de las comunidades étnicas. Para esto, y con el objetivo de cumplir con la deuda en materia de tierras colectivas con los pueblos indígenas y las comunidades negras, se beneficiaron 173.339 familias con acceso a tierra, a través de los procesos de adquisición de tierras y/o mejoras, titulación colectiva de comunidades negras, así como constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, lo que llevó a sobrepasar la meta del cuatrienio en 23 p.p.

## **C. Promover el uso eficiente del suelo y los recursos naturales**

Finalmente, contar con información sobre las condiciones del suelo, promover su uso eficiente y ordenar el territorio, es fundamental para un adecuado aprovechamiento productivo. Para esto, es necesario utilizar instrumentos de caracterización y planificación detallados, diferenciar por tipo de suelo y conocer la oferta ambiental de los territorios.

Con este objetivo y como insumo para el ordenamiento integral del territorio, a través del IGAC, se realizó un levantamiento de información agrológica semidetallada de los suelos con potencial productivo del país. De esta manera, en 2018 se obtuvo información consolidada de los suelos a escala 1:25.000 para 7,5 millones de hectáreas en el país, representado un avance del 96,1% frente a la meta planteada para la vigencia.

Dada la importancia de incluir las medidas de adaptación al cambio climático y de conocer la oferta ambiental, cuatro documentos de sistemas productivos agropecuarios con medidas de adaptación y mitigación al cambio climático y/o variabilidad climática fueron elaborados, lo que permitió el cumplimiento de la meta establecida para el 2018.

## **Objetivo 2. Cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios que apoyen el desarrollo humano de los pobladores rurales**

---

Disminuir las brechas entre el campo y la ciudad es fundamental para la movilidad social. En este sentido, la dotación de bienes y servicios públicos deben llevar al mejoramiento de la calidad y el acceso a la educación, vivienda, mecanismos de protección social y salud, por parte de la población rural. Para alcanzarlo, en el PND 2014-2018 se previeron las acciones que se relacionan a continuación.

### **A. Mejorar las condiciones de habitabilidad, el acceso a servicios públicos y los servicios de educación de la población rural**

Con respecto a las condiciones de habitabilidad, el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en el campo colombiano en 2017<sup>48</sup> fue de 3,09% y 48,54%, mientras que en el sector urbano fue 5,22% y 9,75%, respectivamente.

En el año 2018, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura), entregó 6.439 soluciones de VIS rural, lo que corresponde a un 29,3% del avance de la meta establecida para 2018 y un 69,3% de la meta del cuatrienio. Estas viviendas fueron entregadas en 20 departamentos del país —para población rural, campesina y víctimas—, donde 46.000 fueron nuevas y 405 correspondieron a mejoramientos (Gráfico 28). Igualmente, se entregaron 9.948 soluciones de vivienda rural a hogares víctimas, con lo que se alcanzó un porcentaje de avance de la meta del cuatrienio del 57,7%.

---

<sup>48</sup> En el momento que el DANE publique la encuesta del 2018 se puede realizar la actualización.

**Gráfico 28. Entrega de soluciones VIS rural, 2014-2018.**



Fuente: Sinergia, MinAgricultura.

Es importante mencionar que las soluciones de vivienda deben estar articuladas con la Política de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB) en las zonas rurales, con el fin de cerrar brechas existentes entre lo urbano y lo rural. De esta manera, en 2017<sup>49</sup> la cobertura de acueducto en el área urbana ascendió al 95,11% de los hogares, mientras que en las zonas rurales fue 73,18%. No obstante, cabe resaltar que esta última aumentó 16 p.p. entre 2014 y 2017, resultado del esfuerzo realizado para continuar con el proceso de disminuir las brechas.

Con respecto a la cobertura del servicio de alcantarillado, en los centros urbanos fue de 92,4% en 2017, mientras que en los centros poblados y rural disperso alcanzó el 22,63%. Lo anterior indica que la brecha disminuyó, pasando de 6,1% en 2010 a 5,8% en 2018. A 2017<sup>50</sup> se registraron 8.088.131 personas con manejo adecuado de aguas residuales en la zona rural y 8.253.101 personas con acceso a agua potable en zona rural. Por su parte, para 2017 el caudal tratado para los centros urbanos del país fue de 27.5% m<sup>3</sup>/s, el caudal total vertido estimado fue de 64.5m<sup>3</sup>/s y el porcentaje de aguas residuales tratadas de 42.6%.

Por último, en materia de servicios de educación, en 2018 con corte a agosto, se benefició a 121 jóvenes rurales con matrículas en carreras agropecuarias o afines en

<sup>49</sup> Este dato se actualizará a 2018 cuando esté disponible la información de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) para este año.

<sup>50</sup> Ídem.

instituciones de educación superior, lo que correspondió al cumplimiento del 4,8% de la meta.

### **Objetivo 3. Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural a través de una apuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales**

---

El PND 2014-2018 planteó la intervención integral ajustada a las necesidades de cada territorio, como el mecanismo para lograr la inclusión productiva y así acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural. Para esto, estableció las siguientes acciones.

#### **A. Desarrollar intervenciones territoriales flexibles, oportunos y pertinentes**

Implementar programas de intervención integral en territorios rurales fue una de las soluciones diferenciales planteadas en el PND 2014-2018. La meta para este periodo se cumplió anticipadamente y, para 2018, se triplicó, al pasar de seis a 19 mecanismos.

Estos programas incluyen planes con una caracterización territorial, un mapa de actores y un estudio de mercado de los encadenamientos productivos para ordenar la tierra rural y alcanzar un desarrollo rural con enfoque territorial. En este sentido, en 2018 se estructuraron Planes integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural en los departamentos de Nariño, Cesar, Huila, Tolima, Meta, Caldas, Magdalena, Antioquia, Boyacá, Atlántico y el Distrito Especial de Buenaventura.

#### **B. Desarrollar las capacidades productivas y facilitar el acceso a mercados**

Acelerar la salida de la pobreza también implica el desarrollo de las capacidades productivas y comerciales, que a su vez mejoran la competitividad. En este sentido, se duplicó la meta del cuatrienio y se vinculó a 22.715 personas en los programas de asociatividad y desarrollo empresarial rural en 2018, a través del fortalecimiento de capacidades y proyectos productivos sostenibles y la cofinanciación de iniciativas de negocio.

Por otro lado, la inclusión productiva y el fortalecimiento de las capacidades empresariales facilitan la generación de ingresos y, por lo tanto, disminuyen las condiciones de vulnerabilidad de la población rural. Así, en el 2018, 45.783 hogares fueron beneficiados

con planes de negocio, lo que permitió superar la meta en 71 p.p. Entre los beneficiarios se encuentran víctimas, campesinos y pequeños y medianos productores.

Adicionalmente, con el fin de responder a la necesidad de implementar acciones para las comunidades indígenas o afrodescendientes en sus territorios, el programa IRACA de Prosperidad Social busca promover el desarrollo de las comunidades étnicas vulnerables. En particular, son aquellas poblaciones en riesgo de desaparición física y cultural, así como en situación de desplazamiento forzado, y son atendidas mediante acciones para la generación de ingresos, el fortalecimiento de la seguridad alimentaria, la gestión territorial y la sustentabilidad socioeconómica. En este sentido, en 2018, 9.500 hogares indígenas y afrocolombianos fueron vinculados al programa, con un acumulado de 30.726 familias fortalecidas en el cuatrienio, lo que representa un cumplimiento total de la meta para el periodo.

En el mismo sentido, entre el 2015 y el 2018 la ANT financió 122 iniciativas comunitarias con enfoque diferencial étnico, asociadas a territorios legalizados a comunidades indígenas y negras, beneficiando a 9.609 familias. Dichas iniciativas tienen como objeto contribuir al rescate de las prácticas tradicionales de estos pueblos, la promoción del autoabastecimiento alimentario, y el fortalecimiento organizacional y social para la gestión de la sostenibilidad (ANT, 2019).

Finalmente, la mejora en las condiciones de vida de la población rural también se tradujo en la reducción de la pobreza por ingresos en las zonas rurales. En 2017<sup>51</sup>, el 36,0% de la población rural se ubicó por debajo de la línea de pobreza, lo cual significó la salida de 261.000 personas de esta condición de vulnerabilidad con relación al año anterior. Es importante mencionar que, en 2018, 891.023 hogares rurales estuvieron en condición de pobreza por ingresos, lo que representa el cumplimiento de la meta, pactada en 917.038 hogares.

#### **Objetivo 4. Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo**

---

Las actividades agropecuarias se pueden traducir en crecimiento económico y fuente de riqueza para sus productores, si existe una adecuada provisión de bienes y servicios sectoriales que mejoran la competitividad y la eficiencia rural. Para esto, se implementaron

---

<sup>51</sup> Este dato se actualizará con la información de pobreza, que la publica el DANE para 2018.

acciones dirigidas a mejorar el uso del suelo y los recursos hídricos, la comercialización, el acceso al financiamiento y la gestión de riesgos.

Uno de los grandes retos del sector agropecuario en el cuatrienio, fue aumentar el área sembrada en el país en un millón de hectáreas, frente a las reportadas en 2014. De esta manera, durante 2016<sup>52</sup> fueron sembradas 290.465 ha nuevas, para alcanzar un total de 713.711 ha nuevas, lo cual representó un avance del 71,40% de la meta del cuatrienio.

Por otro lado, además de aumentar el área sembrada del país, es importante analizar e incrementar la producción pecuaria de algunas cadenas productivas priorizadas. En materia de producción de huevo y carne de pollo, en el cuatrienio se alcanzó una producción de ocho millones de toneladas, lo que triplicó la meta para el periodo. De igual forma, para la misma vigencia fueron producidas 410.118 toneladas de carne de cerdo y 150.528<sup>53</sup> toneladas de pesca y acuicultura. Con respecto al inventario de animales de las especies ovina y caprina, este fue de 2.578.816. En el mismo periodo, con corte a noviembre, las hectáreas de cultivos de café renovadas superaron la meta anual en 40 p.p. con 80.295 reportadas.

#### **A. Desarrollar un nuevo modelo de asistencia técnica, avanzar en la modernización de la infraestructura de adecuación de tierras e implementar instrumentos para el manejo de los riesgos de mercado y climáticos.**

En materia de riego, se destaca la aprobación del documento CONPES 3926 Política de Adecuación de Tierras 2018, el cual estableció un marco estratégico para orientar el desarrollo de la adecuación de tierras como instrumento de la productividad y competitividad agropecuaria en una perspectiva de largo plazo. Así mismo, la ADR intervino, durante el cuatrienio, 162.269 ha con rehabilitación o construcción de distritos de riego, lo que permitió superar la meta en 58 p.p. y aportó a la competitividad y eficiencia de la producción rural. Igualmente, en 2018 se adecuaron 111.190 ha con manejo eficiente del recurso hídrico para fines agropecuarios, que corresponde a un porcentaje de avance del 92,66% de la meta anual.

En lo concerniente al acceso a crédito de fomento agropecuario y rural, en 2018 se registraron 209.395 operaciones de crédito en condiciones Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) para la población rural y rural dispersa, que permitió el cumplimiento de la meta. Por su parte, el seguro agropecuario fue uno de los instrumentos que les permitió a los productores agropecuarios proteger sus inversiones y su producción

---

<sup>52</sup> Ídem.

<sup>53</sup> Este dato es 2017, se está a la espera de la actualización en Sinergia.

contra riesgos climáticos, naturales y biológicos, ajenos al control del productor. Así, en 2018 se aseguraron 122.075 ha, lo que corresponde un avance del 60,7% de la meta anual.

Con respecto a la asistencia técnica integral, 35.523 productores fueron beneficiados con este servicio, lo que representa un avance del 27,49% de la meta para el periodo y alcanza un acumulado para el cuatrienio de 833.289. Además, durante estos cuatro años se definieron 41 modelos productivos por sistema y región, con lo que se duplicó la meta del cuatrienio.

En conexión con lo anterior, en materia de CTel agropecuaria y Asistencia Técnica Agropecuaria (ATA), se destaca la aprobación y entrada en vigor de la Ley 1876 del 29 de diciembre de 2017, que derogó la Ley 607 del 2000 y creó el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), cuyas principales características son:

- Instancias de articulación a través del SNIA: creó tres subsistemas: 1) Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario, 2) Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria, y 3) Extensión Agropecuaria.
- Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sector Agropecuario (PECTIA): es el marco orientador de la inversión pública en investigación y está dirigido a cerrar las brechas de los productores que son identificadas a través de la Agenda Dinámica de Innovación, Desarrollo e Investigación (I+D+i).
- Enfoque a Servicio de Extensión Agropecuaria: establece un enfoque de extensionismo agropecuario, donde se da acompañamiento integral en competencias como comercialización, asociatividad y acceso a financiamiento.
- Sostenibilidad financiera del sistema: busca mejorar la cobertura y garantizar la sostenibilidad con la creación de instrumentos financieros. Para ello creó un subsidio a la tarifa<sup>54</sup> por la prestación del servicio de extensión, gradual<sup>55</sup> para pequeños productores sujeto a logro de objetivos medibles.
- Planeación del servicio: para aumentar la cobertura de forma gradual, los departamentos deben aprobar el Plan de Extensión Agropecuaria -PDEA- cada cuatro años. En estos PDEA se establecen unos mínimos en cuanto a líneas productivas prioritizadas, población objetivo, indicadores de productividad, ingreso y planeación financiera.

---

<sup>54</sup> Las Asambleas Departamentales deben establecer tasas para la recuperación de los costos del servicio.

<sup>55</sup> La gradualidad es: diferencial, decreciente y finita en el tiempo, en función de mejorar las capacidades y condiciones de los productores.

## **B. Desarrollar un plan de aprovechamiento comercial para el acceso real de los productos agropecuarios a los mercados**

Con el fin de aprovechar los acuerdos comerciales, es necesario cumplir con las condiciones de calidad de los países receptores. En este sentido, el PND 2014-2018 buscó la consolidación del Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF).

Desde el ámbito institucional, se lograron incrementar las asignaciones presupuestales, así como ajustes estructurales de las autoridades sanitarias (Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) e Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA)), con el fin de ampliar la cobertura en las actividades de inspección, vigilancia y control y aumentar la credibilidad del sistema oficial. Es así como entre las vigencias 2010 – 2018, el presupuesto del INVIMA aumentó 105,7% y el del ICA un 108,9%

Así mismo, dada la importancia de cubrir todos los eslabones bajo el enfoque “de la granja a la mesa”, el MinSalud expidió la Circular 046 de 2016, que estableció los lineamientos para la articulación y coordinación de las actividades de inspección, vigilancia y control relacionadas con alimentos que imparte el INVIMA a las Entidades Territoriales de Salud (ETS). Esto se constituye en un avance fundamental, para el análisis situacional de la problemática sanitaria de alimentos del país, así como un promotor del fortalecimiento de las capacidades básicas de las ETS, que anteriormente actuaban de manera independiente y sin criterios unificados.

Con respecto al mejoramiento de la capacidad operativa, técnica y científica del Sistema MSF, Colombia avanzó en la implementación y seguimiento de la normatividad sanitaria. Se destaca en primer lugar la modernización de la inspección del sacrificio de animales de abasto público con la entrada en vigor del Decreto 1500 de 2007 (agosto de 2016), el cual creó el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la carne y los requisitos sanitarios y de inocuidad en toda la cadena. En segundo lugar, hay que resaltar la expedición de la Resolución 770 de 2014, que dio el soporte normativo para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes nacionales subsectoriales de vigilancia y control de residuos en alimentos a cargo del ICA e INVIMA, autoridades que trabajan articuladamente para este fin.

En términos de sanidad animal, el país avanzó en la zonificación como medida principal para el control y erradicación de la enfermedad de Newcastle, así como en la realización de muestreos de vigilancia epidemiológica activa, a través de un trabajo conjunto entre el ICA y la Federación Nacional de Avicultores de Colombia (FENAVI) – Fondo Nacional Avícola (FONAV). Estos resultados, comparados con la vigilancia epidemiológica pasiva, permiten concluir que mejoró la situación sanitaria general de la producción avícola del país frente a la enfermedad.

En total, fueron muestreadas 296 granjas comerciales, con 8.880 aves, de las cuales 269 granjas obtuvieron resultados negativos a la enfermedad y 21 resultaron positivos (15 Newcastle de baja virulencia y seis no tipificables). Con respecto a las aves de traspatio, se muestrearon un total de 2003 predios con 20.030 aves, de los cuales 1987 predios arrojaron resultados negativos y 16 positivos (12 Newcastle no tipificable y cuatro Newcastle de baja virulencia). El estudio demuestra la ausencia de actividad viral del virus de alta patogenicidad para la enfermedad de Newcastle en las poblaciones comerciales, tanto de la zona de control como en la zona de erradicación.

Con respecto a la Encefalopatía Espongiforme Bovina se mantuvo el reconocimiento otorgado desde el 2012 por la Organización Mundial de Sanidad Animal OIE a Colombia como país de “riesgo insignificante”, lo que sumado al de país libre de fiebre aftosa facilita el acceso a mercados de carne bovina y bovinos vivos a diferentes mercados.

En el marco del Programa Nacional de Brucelosis Bovina, durante 2017 se desarrollaron actividades en el diagnóstico en laboratorio, identificación y eliminación de animales positivos, certificación de predios libres de la enfermedad, vigilancia epidemiológica, control a la movilización y actividades de edu-comunicación sanitaria. Como resultado de los ciclos oficiales de vacunación contra la brucelosis, se inmunizaron 2,2 millones de terneras bovinas y bufalinas, lo que permitió una cobertura de vacunación del 87%. Actualmente, se cuenta con tres zonas libres de brucelosis bovina en el país.

El 24 de junio de 2017, Colombia reportó ante la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) un foco de fiebre aftosa tipo O, en el municipio de Tame, departamento de Arauca. A partir de esa fecha, el estatus de la zona libre con vacunación fue suspendido. En el mes de julio se reportó la presentación de los brotes del mismo serotipo de la enfermedad en los municipios de Yacopí y Tibacuy, en el departamento de Cundinamarca. Luego de adelantar las acciones necesarias para la erradicación de los focos en estos municipios, el ICA definió una zona de contención de fiebre aftosa, la cual fue aceptada por la OIE el 11 de diciembre de 2017, permitiendo el restablecimiento del estatus sanitario del territorio correspondiente a la zona libre con vacunación, excepto la zona de contención. En el municipio de Cúcuta, departamento de Norte de Santander, fue reportado un foco de fiebre aftosa tipo O en el mes de julio. La presencia de la enfermedad en este municipio, que hace parte de la zona de protección de la zona de libre con vacunación, no tuvo efecto sobre el estatus sanitario del país, sin embargo, las acciones para la erradicación del foco fueron adelantadas de acuerdo con el protocolo establecido por el ICA, logrando que el mismo se encuentre inactivo. El Programa Nacional de Erradicación de Fiebre Aftosa adelantó las acciones necesarias para el control de los focos, así como las acciones encaminadas para restablecer el estatus sanitario en la zona libre con vacunación y mantener el estatus libre en las zonas libres sin vacunación.

Por otro lado, el trabajo conjunto entre el ICA y la Asociación Porkcolombia permitió que en el 2017 la OIE reconociera a Colombia una zona libre de Peste Porcina Clásica (PPC), conformada por los departamentos de Antioquia —con excepción del Magdalena Medio, Urabá y Bajo Cauca—, Caldas —con la excepción del Magdalena Medio—, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca, Norte del Cauca, Chocó y el municipio de Cajamarca, en Tolima. Este reconocimiento permite facilitar el acceso de carne porcina a mercados de alta demanda de este alimento.

En términos de sanidad vegetal, en 2017 se adelantaron acciones de vigilancia, control y erradicación de la mosca de la fruta, para el monitoreo de especies de tipo cuarentenario en los géneros *Anastrepha*, *Ceratitis* y *Bactrocera*, a través de 109 redes de trapeo y 2.813 trampas instaladas en zonas consideradas de alto riesgo, que cubren 25 departamentos. De igual manera, se mantuvo del estatus de áreas declaradas como libres de mosca de la fruta en siete zonas del país, lográndose beneficiar a 8.790 agricultores, en 247.994 ha cultivadas.

Como resultado de la gestión se estableció la condición de *Tilletia horrida* Takah como plaga presente en Colombia, se contuvo la dispersión del HLB de los cítricos desde departamentos de la costa Caribe hacia las principales áreas citrícolas del país y se mantuvieron ocho Áreas de Baja Prevalencia (ABP) de moscas de la fruta. También se llevó a cabo la implementación de los requisitos y seguimiento al plan de trabajo para la exportación de uchuva a los Estados Unidos, bajo la medida fitosanitaria Enfoque de Sistemas. Las exportaciones de esta fruta pasaron de 228 toneladas en 2016 a 379 en 2017.

La salvaguardia de la sanidad animal y vegetal, a través de la planificación y ejecución de acciones para proteger la producción agropecuaria y propender por la inocuidad agroalimentaria del país, le permitieron al ICA implementar las medidas necesarias para mejorar las condiciones de acceso y aprovechamiento a mercados externos, lo que facilitó los procesos de negociación de la admisibilidad sanitaria y fitosanitaria.

En materia de comercio agropecuario y agroindustrial, en el 2018 el país continuó rezagado en el cumplimiento de las metas de exportación establecidas en el PND 2014-2018. Es así como en el último año, las ventas externas del sector alcanzaron un valor de 7.283 millones de dólares, por debajo de la meta proyectada de 8.542 millones. Lo anterior significa que el porcentaje de cumplimiento de la meta en 2018 fue del 85%. Con respecto al 2017, las exportaciones agropecuarias disminuyeron 1,15%, al pasar de 7.368 millones de dólares a 7.283 millones.

Este comportamiento se explica principalmente por la caída del valor de las exportaciones de café, las cuales pasaron de 2.512 millones de dólares a 2.267 millones,

lo que representó una reducción del 9,7%<sup>56</sup>. Lo anterior evidencia que el desempeño exportador del sector agropecuario y agroindustrial depende en una alta proporción de los productos tradicionales —café, flores y banano—. Esto hace que cualquier variación en las condiciones del mercado internacional o de la producción interna de estos productos afecte de manera directa el cumplimiento de las metas que se propone el país en materia de exportaciones agropecuarias. Cabe anotar que en el último año las exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales no tradicionales tuvieron un mayor dinamismo que el de los productos tradicionales. Así, mientras las primeras crecieron a una tasa del 6,3%, las segundas cayeron en un 5%, incidiendo en los resultados negativos del sector en materia de ventas externas.

En el PND 2014-2018, se planteó el reto de diversificar la oferta exportable del sector agropecuario. Para lograrlo, se propuso como estrategia adoptar un plan que contribuyera a identificar oportunidades de mercado y cumplir con los estándares para garantizar la admisibilidad de los productos agropecuarios nacionales a otros países.

El país superó la meta establecida para 2018 en materia de acceso de nuevos productos con admisibilidad sanitaria en países diferentes a Estados Unidos. De esta forma, se negociaron protocolos sanitarios para el ingreso de 18 nuevos productos a mercados externos, lo cual significó superar la meta propuesta inicialmente en 80 p.p. En el caso de Estados Unidos, no se obtuvo acceso sanitario para ningún producto agropecuario. Es importante señalar que el sistema de gestión de los trámites de admisibilidad en Estados Unidos es secuencial, es decir producto a producto, lo cual repercute en el porcentaje de cumplimiento del indicador establecido para este mercado.

## **Objetivo 5. Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tenga presencia territorial de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio**

---

La entrada en funcionamiento de tres nuevas agencias que reorganizaron las responsabilidades y las funciones del sector agropecuario, permitieron que MinAgricultura, como cabeza de sector, se enfocara en formular, orientar y coordinar las políticas para el desarrollo rural del país.

En particular, en diciembre 2015 entró en funcionamiento el arreglo institucional integral y multisectorial que planteó el PND 2014-2018 con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos y las acciones propuestos en el capítulo de Transformación

---

<sup>56</sup> La fuente de las cifras de exportaciones del sector es el DANE, y corresponden a los productos que conforman el ámbito OMC + pesca.

del Campo. Este arreglo consistió en la creación de la ADR, la ANT y la Agencia para la Renovación del Territorio (ART).

Por un lado, la ADR es la entidad responsable de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, formulada por MinAgricultura, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de Planes y Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR), para lograr la transformación del campo. En este sentido, los PIDAR promueven transferencia de conocimiento, soluciones de comercialización, herramientas para mejorar la productividad y acompañamiento para las asociaciones de productores, entre otros.

Por otro lado, la ANT es la máxima autoridad de tierras del país y se encarga de consolidar y mantener el ordenamiento social de la propiedad rural. Adicionalmente, la Agencia debe garantizar el acceso a la tierra como factor productivo, promover la seguridad jurídica de los derechos de la propiedad sobre la tierra y administrar los terrenos de la Nación para su uso adecuado.

Finalmente, la ART ejecuta planes y proyectos para la renovación del territorio rural, que facilitan su reactivación económica y social, y el fortalecimiento institucional, con el objetivo de integrar estas zonas de manera sostenible al desarrollo del país. Así mismo, coordina la intervención de entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por condiciones adversas de orden público y que fueron priorizadas en el marco de los PDET, previstos en los acuerdos de paz con las FARC.

## VII Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz

El PND 2014-2018 buscó promover intervenciones integrales que abonaran al escenario de posconflicto en el que hoy se encuentra el país, a través de dos perspectivas complementarias: el fortalecimiento de los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio, y el fortalecimiento de la justicia transicional y la promoción y respeto de los derechos de las víctimas, para la superación de brechas originadas por el conflicto armado.

Esta estrategia transversal del PND 2014-2018 estuvo compuesta por ocho grandes objetivos y 184 metas, mediante las cuales se implementaron acciones de política pública que permitieron alcanzar un cumplimiento promedio del 87% de esta estrategia.

Respecto a las metas definidas para esta estrategia, se evidencia que, durante el cuatrienio, 113 presentaron un cumplimiento igual o superior al 100%, 22 un cumplimiento mayor o igual al 80%, 19 tuvieron un porcentaje de avance mayor o igual al 50% y 29 tuvieron un porcentaje de avance menor al 50% (Tabla 9).

**Tabla 9. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018<sup>57</sup> – Seguridad, justicia y democracia.**

Esperado (X≥100%)	Alto (80%≤X<100%)	Medio (50%≤X<80%)	Bajo (X<50%)	Total
113 (57%)	22 (14%)	19 (12%)	29 (17%)	183 (100%)

Fecha de corte: diciembre 31, 2018. Fecha de actualización: abril 29, 2019.  
Fuente: cálculos DNP.

### Objetivo 1. Proveer seguridad y defensa en el territorio nacional

De acuerdo con el PND 2014-2018, construir la paz requería aunar esfuerzos para articular la seguridad y convivencia ciudadana, con la seguridad pública y la soberanía nacional. En este sentido, el primer objetivo de esta estrategia transversal era lograr asegurar la protección de los intereses nacionales, mediante la reducción de la ocurrencia de delitos que impactaran la vida cotidiana de los ciudadanos, obstaculizar la acción de los Grupos Armados al Margen de la Ley o de cualquier tipo de amenaza armada de tipo criminal.

<sup>57</sup> Para mayor detalle sobre los indicadores de esta estrategia transversal, consultar la página de Sinergia: <https://sinergiapp.dnp.gov.co>.

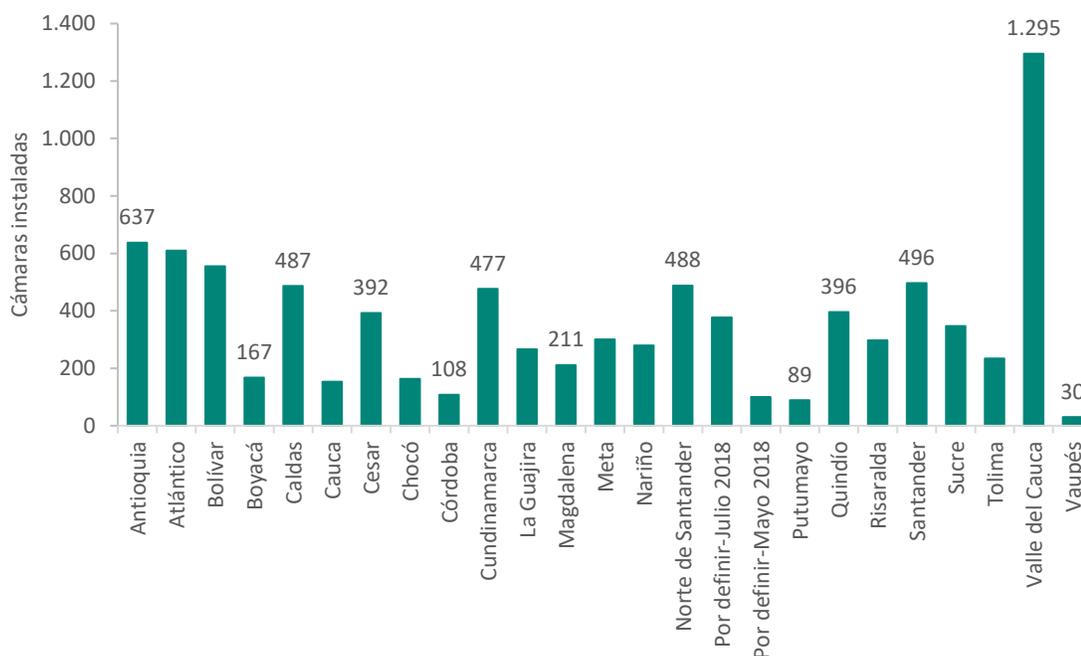
En este sentido, se plantearon las siguientes estrategias que buscaban garantizar el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos y aportar al crecimiento económico sostenible y equitativo del país.

## A. Garantizar la seguridad y convivencia ciudadana a los pobladores del territorio nacional

La seguridad y la convivencia ciudadana eran uno de los principales aspectos a considerarse en el proceso de transición hacia el posconflicto que vive el país. Por lo que el PND 2014-2018, proponía fortalecer los roles y competencias de la Fuerza Pública a partir de la adecuación de la arquitectura institucional en materia de seguridad ciudadana.

El Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad (SIES) se fortaleció durante el periodo 2014-2018, en el entendido que sobrepasó la meta estipulada para el cuatrienio en 46,79 p.p., al instalar 8.954 cámaras de video vigilancia en 25 departamentos<sup>58</sup> a nivel nacional (Gráfico 29). Entretanto, para su componente de seguimiento y evaluación logró cumplir el 100% de la meta planteada al brindar asistencia técnica en la implementación de planes de seguridad y convivencia ciudadana a 32 entidades territoriales<sup>59</sup>.

**Gráfico 29. Cámaras de vigilancia instaladas, 2018.**



Fuente: DNP, MinInterior.

<sup>58</sup> Estos datos serán actualizados una vez se cuente con la información definitiva.

<sup>59</sup> Ídem.

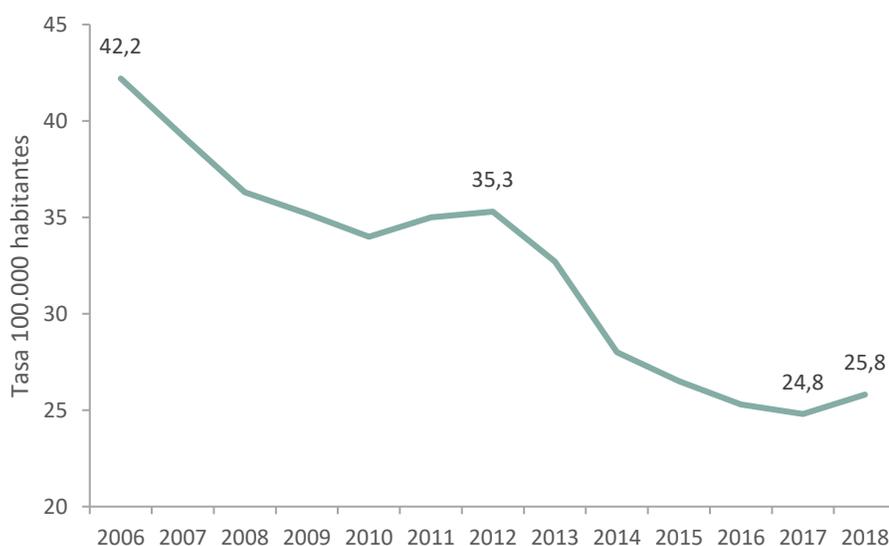
Así mismo, a 2018 se implementaron 746 proyectos de infraestructura en 746 municipios del territorio nacional, de acuerdo con la demanda de proyectos presentados, los cuales permiten a los Centros de Integración Ciudadana (CIC) establecerse como escenarios para el desarrollo de actividades lúdicas, pedagógicas, de integración social y ciudadana, que fortalecen la convivencia comunitaria y previenen la violencia y el delito.

Para garantizar una mayor cobertura del pie de fuerza de la Policía Nacional y garantizar el servicio en zonas urbanas y rurales, el PND 2014-2018 propuso la construcción y/o adecuación de 52 estaciones de policía, de las cuales se construyeron y/o adecuaron 51, es decir que para el cierre del PND esta meta presentó un cumplimiento del 98,1%.

Además, en materia de seguridad y convivencia ciudadana, 352 municipios del país definidos dentro de la estrategia de paz y reconciliación para el fortalecimiento de la promoción del respeto y la convivencia cuentan con 259 Centros de Integración Ciudadanos para la Convivencia y Diálogo Social. De esta manera, durante 2018 se logró sobrepasar la meta del cuatrienio en 2,78 p.p.

Durante el cuatrienio 2014-2018, se observó una tendencia decreciente en la tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes, al pasar de una tasa de 28 en 2014 a 25,8 en 2018. Sin embargo, la meta establecida para el año 2018 de 19 casos por 100 mil habitantes se cumplió en un 24%. En 2018 el 27% de los municipios del país (297) no registraron casos de homicidios (Gráfico 30).

**Gráfico 30. Tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, 2006-2018.**

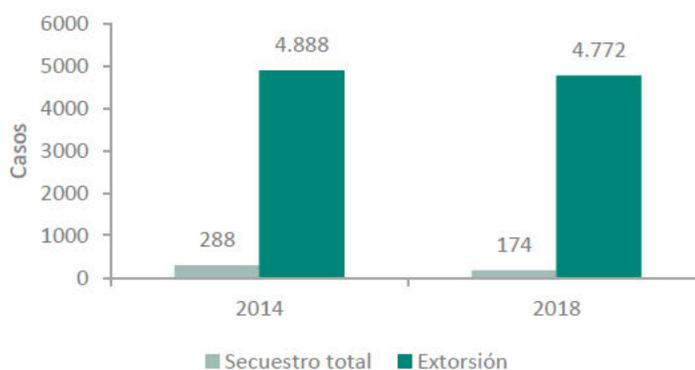


Fuente: Observatorio del delito, DIJIN. Policía Nacional.

El número de casos de extorsión registró una disminución del 2,4% en 2018 frente a 2014, pasando de 4.888 casos a 4.772. Asimismo, al comparar 2018 respecto al 2017 se evidencia una reducción del 13,7% en los casos de extorsión y una disminución en la tasa por 100 mil habitantes al pasar de 11,2 en 2017 a 9,6 en 2018, cumpliendo con la meta del cuatrienio de 9,4 casos por cada cien mil habitantes en un 78%.

Por su parte, los secuestros se redujeron en un 39,6%, pasando de 288 casos en 2014 a 174 casos al cierre de 2018. Asimismo, al comparar respecto al 2017 se evidencia una reducción del 10,8% en los casos de secuestro total, alcanzando de esta forma un cumplimiento del 77% sobre la meta del cuatrienio de 140 casos (Gráfico 31).

**Gráfico 31. Secuestro total y extorsión, 2014-2018.**



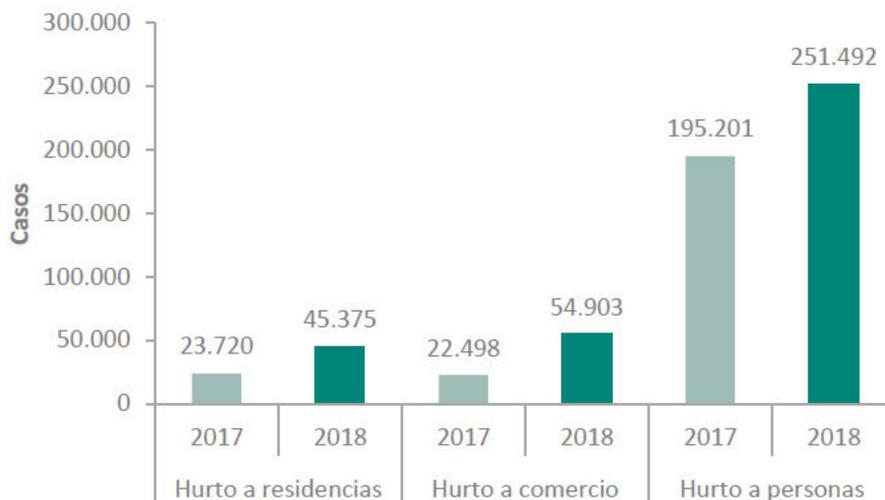
Fuente: Observatorio del delito, DIJIN. Policía Nacional.

Entre 2014 y 2018 se presentaron avances en el comportamiento de los diferentes tipos de hurtos; sin embargo, el número de casos de hurto en el país presenta un incremento que se explica por la implementación del aplicativo “¡A denunciar!” a partir del 26 de julio de 2017 y un proceso de verificación de registros de denuncias entre la Policía y la Fiscalía<sup>60</sup>. Respecto al hurto de personas al cierre del PND 2014-2018, se evidencia un incremento de 166,5% de los casos frente a los presentados durante 2014; la tasa de hurto por cada cien mil habitantes pasó de 198 a 504,7 casos por 100.000 habitantes.

<sup>60</sup> Durante el 2016 y 2017, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación realizaron dos importantes actualizaciones en sus sistemas de información: 1. En el marco del plan de acción “**Fortalecimiento de la cooperación entre las instituciones – Hoja de ruta contra el crimen y potenciación de la investigación Criminal**”, se inició el proceso de verificación y actualización de la información estadística registrada desde el año 2016. Para esto, se establecieron mesas de trabajo para la unificación de criterios en la definición de los delitos y para la verificación y consolidación de la información. Adicionalmente, se desarrolló el sistema de cargue de información de los registros de denuncias por conocimiento de la Fiscalía al sistema de información de la Policía Nacional. 2. El 26 de julio de 2017, se habilitó el aplicativo ¡A Denunciar! que permite a los ciudadanos presentar denuncias de manera electrónica, haciéndolo más ágil y descongestionando el sistema de denuncia presencial.

Los demás tipos de hurtos presentaron un mejor comportamiento. El hurto a entidades financieras disminuyó en un 7%, al pasar de 143 casos en 2017 a 133 casos en 2018; el delito de hurto a residencias presentó un aumento del 19,4%, al pasar de 38.001 casos en 2017 a 45.375 casos en 2018; y el delito de hurto a comercios pasó de 46.250 casos en 2017 a 54.903 casos en 2018, es decir, presentó un aumento del 18,7% (Gráfico 32).

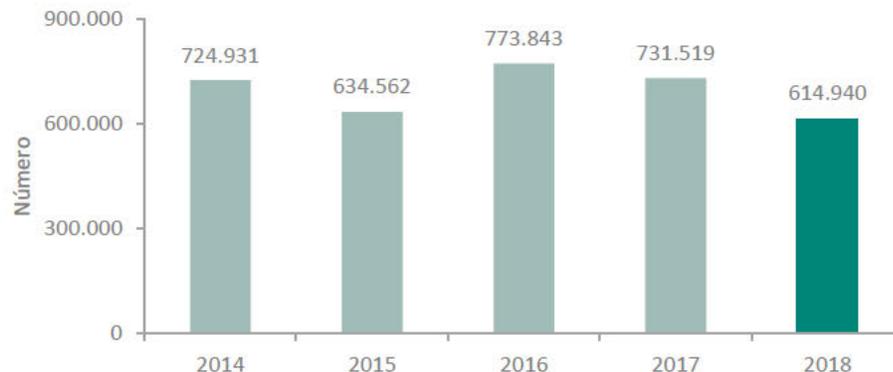
**Gráfico 32. Hurto a residencias, comercio y personas, 2014-2018.**



Fuente: Observatorio del delito, DIJIN. Policía Nacional.

El delito de hurto a celulares en las principales ciudades del país cierra con 614.940 casos reportados en 2018; en este último año, se presentó la menor cantidad de hurtos entre 2014 y 2018 como se observa en el Gráfico 33.

**Gráfico 33. Hurto a celulares, 2014-2018.**



Fuente: Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL. Grupo Investigativo Delitos Contra el Patrimonio Económico y la Fe Pública.

## B. Enfrentar de manera exitosa los retos en materia de seguridad pública

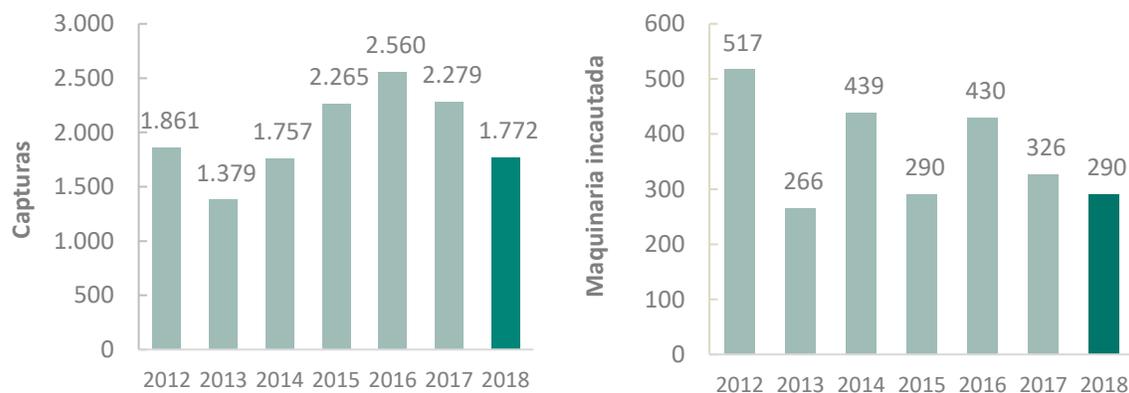
Los atentados contra la infraestructura eléctrica del país disminuyeron un 70% en 2018 frente a los presentados en 2014, lo que permitió un avance del 93,3% en la meta propuesta por el PND 2014-2018. De igual manera, los atentados contra la infraestructura vial se redujeron un 77,8% pasando de 27 a 6 registros, cumpliendo con la meta establecida de 15 atentados para 2018. Por otro lado, los atentados contra los oleoductos durante 2018 alcanzaron los 107 atentados en el país, resultado que afectó el cumplimiento de la meta proyectada al registrar un porcentaje de avance del 26,4%.

En esta misma línea, disminuir el crimen organizado fue uno de los retos del PND 2014-2018, para mantener la tranquilidad en el territorio nacional. Por lo anterior, 4.753 miembros de Los Grupos Armados Organizados (GAO) y los Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) fueron neutralizados durante 2018, lo que representó un aumento del 49% en las neutralizaciones respecto al año anterior -3.189-.

La lucha entre estos grupos, por el control de las economías ilegales, se identificó como uno de los principales aspectos a intervenir. Por ello, la Fuerza Pública emprendió acciones que permitieron intervenir 3.305 minas relacionadas con extracción ilícita de yacimiento minero durante 2018, con lo que se superó la meta de intervenir 724 minas, en más del 100%. Adicionalmente, se logró la incautación de 290 maquinarias amarillas<sup>61</sup> y fueron capturadas 1.772 personas por dedicarse a la extracción ilícita de yacimiento minero (Gráfico 34).

Asimismo, se incautaron 46.854 kilos de explosivos con la capacidad de poder realizar 234 atentados terroristas como el de El Nogal.

**Gráfico 34. Capturas e incautación de maquinaria amarilla por extracción ilícita de yacimiento minero, 2012-2018.**



Fuente: Ministerio de Defensa.

<sup>61</sup> Retroexcavadoras y Buldócer usadas para minería

En relación con el manejo de delitos asociados a la seguridad cibernética, se atendió durante 2018, 11.524 incidentes, acumulando un total de 31.842 atenciones durante el cuatrienio, lo que permitió un cumplimiento de la meta propuesta en el PND —29.249— del 108,9%.

### **C. Fortalecer las acciones de bienestar, moral combativa y seguridad jurídica de la Fuerza Pública**

De acuerdo con el PND 2014-2018 “(...), el bienestar de la fuerza pública es un tema estratégico transversal en el desarrollo de sus capacidades y desempeño debido a su relación directa con la calidad de vida de los uniformados y sus familias, así como con la moral combativa en el cumplimiento de la misión (...)” (DNP, 2015, p. 384). En este sentido, se propuso crear un Centro de Rehabilitación Integral<sup>62</sup> con el cual se atendieron 4.725 personas durante el cuatrienio, lo que permitió un cumplimiento de la meta propuesta en un 139%. Adicionalmente, a través del Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros Activos o Retirados de la Fuerza Pública (FONDETEC<sup>63</sup>), se beneficiaron 2.128 personas, es decir, 628 personas más que las propuestas inicialmente en la meta proyectada.

De igual manera, se otorgaron 71.691 soluciones de vivienda a miembros de la Fuerza Pública durante el cuatrienio, de las cuales 20.101 se confirieron en 2018, lo que permitió alcanzar un cumplimiento de la meta propuesta del 113%.

### **D. Modernizar y fortalecer las instituciones de seguridad y defensa**

El PND 2014-2018 determinó que el MinDefensa continuara los procesos que permitieran la modernización en la gestión y el fortalecimiento de las capacidades del sector, con el fin de consolidar una estructura institucional que evolucione de acuerdo con los retos operacionales futuros.

Bajo este precepto, se graduaron 5.161 uniformados de la Fuerza Pública en programas de formación avanzada, los cuales potenciaron el nivel posgradual de los uniformados con modalidades de especialización, maestría y doctorado. Asimismo, las Escuelas de Formación en inglés de las Fuerzas Militares y Policía Nacional culminaron los cursos de capacitación a 8.816 uniformados con nivel A2 y B1 del idioma inglés, lo que

---

<sup>62</sup> El CRI es un lugar para los miembros de la Fuerza Pública con discapacidad, en el que puedan realizar los procesos de formación y capacitación hacia la inclusión familiar, social, cultural y laboral.

<sup>63</sup> FONDETEC es una cuenta especial de MinDefensa para prestar el servicio de defensa técnica a los miembros activos o retirados de la Fuerza Pública ante el SIVJRN, por conductas penales o disciplinarias que hayan tenido lugar por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.

permitió superar en más de 6.031 uniformados la meta inicialmente formulada en el PND 2014-2018.

## **E. Fortalecer la inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado para contrarrestar las amenazas, identificar oportunidades y potenciar los intereses de la Nación**

La construcción de una Colombia en paz, equitativa y educada, reconoció que la evolución de los fenómenos políticos, socioeconómicos, científicos, tecnológicos, ambientales y militares nacionales, configuraban una necesidad del Estado Colombiano de consolidar su conocimiento preventivo y prospectivo, para tomar decisiones oportunas frente a las situaciones que amenazarán los intereses del Estado, la seguridad y el bienestar de los Ciudadanos.

Para el efecto, el fortalecimiento de la inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado se consideró necesaria para contrarrestar las amenazas, identificar oportunidades y potenciar los intereses de la Nación. Es así como la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), durante el periodo adelantó una gestión basada en los requerimientos de inteligencia y contrainteligencia establecidos en el numeral 1° del artículo 6 del Decreto 4179 de 2011; en el Plan Nacional de Inteligencia 2017-2018 elaborado por la Junta de Inteligencia conjunta y aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional; y, los requerimientos adicionales definidos en el artículo 9 de la Ley Estatutaria 1621 de 2013.

Con base en lo anterior y haciendo uso de las capacidades técnicas, tecnológicas, metodológicas y de análisis prospectivo, la Entidad desarrolló actividades de inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado, en el ámbito nacional e internacional, orientadas al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, de conformidad con la Constitución y la ley, dando estricto cumplimiento a los Derechos Internacional de los Derechos Humanos.

Estas actividades permitieron presentar productos de inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado, para la toma de decisiones de Política Pública, generando conocimiento, contexto y entendimiento de fenómenos y amenazas contra el Estado colombiano, cubriendo el 63% de los sectores administrativos<sup>64</sup>, es decir, 15 sectores. Los productos entregados fueron evaluados por los receptores, con un nivel de satisfacción del 100%.

La Entidad cumplió la totalidad de los compromisos establecidos con la Junta de Inteligencia Conjunta y desarrolló mecanismos de coordinación y cooperación con agencias homólogas nacionales e internacionales, así como con entidades públicas y privadas,

---

<sup>64</sup> Indicador establecido y monitoreado a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA-DNP

logrando el fortalecimiento de la gestión misional. De otra parte, lideró encuentros con entidades del orden nacional e internacional para la construcción de estrategias nacionales para mantener la seguridad del Estado colombiano. Además, durante el periodo se dio inicio al servicio en el exterior, de conformidad con la Ley Estatutaria 1621 de 2013 y lo reglamentado por el Gobierno nacional mediante Decreto 1377 de 2017, mediante el cual se autoriza las comisiones al exterior para misiones especiales de la DNI.

Para finalizar, en 2018 se terminó la segunda fase de desarrollo del Sistema de Información Integrado para la Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia de Estado, el cual permite soportar y apalancar los procesos de planeación, recolección, procesamiento, análisis y difusión de información, acorde con lo previsto en la Ley Estatutaria 1621 de 2013.

## **Objetivo 2. Promover la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia con un enfoque sistémico y territorial**

---

La modernización de los servicios registrales y notariales del país en conjunto con la mejora en la calidad y eficacia de la producción normativa, la optimización judicial y el incremento de la oferta institucional, garantizan el acceso a los servicios de justicia como condición fundamental en la construcción de una sociedad en paz y de políticas públicas.

En este sentido, se promocionaron estrategias de consolidación entre los instrumentos que ejecutan los servicios de justicia para prestar igualdad en su acceso y en el tratamiento a todos los ciudadanos.

### **A. Acciones coordinadas de los operadores del sistema para mejorar la administración de justicia y la gestión judicial**

Con el fin de aumentar la interacción entre los operadores de servicios de justicia, el impulso de modelos territoriales y la mejora de la gestión judicial en zonas priorizadas por su nivel de afectación en el marco del conflicto armado interno, se promovieron los Sistemas Locales de Justicia, el fortalecimiento a los conciliadores en derecho y equidad, las brigadas integrales de servicios sociales, las brigadas móviles de justicia, la implementación del Índice de Acceso Efectivo a la Justicia, y la formulación del Plan Decenal del sistema de Justicia, entre otros mecanismos. El Índice de Acceso Efectivo a la Justicia se diseñó principalmente con base en el Módulo de Necesidades Jurídicas de la Encuesta de Calidad de Vida 2016, con el objetivo de medir y comparar la capacidad departamental de proveer un acceso efectivo al este derecho.

## **B. Fortalecimiento de los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos**

La evolución de una cultura del litigio en Colombia a una de responsabilidad frente a la conflictividad se lleva a cabo por medio de espacios diferenciados donde los ciudadanos aclaran y solucionan sus inconvenientes con responsabilidad y libertad. Es así como los métodos alternativos de resolución de conflictos se erigen como instrumentos de construcción de paz.

La puesta en marcha de procesos de intervención territorial en municipios que reciben apoyo para el fortalecimiento del programa nacional de conciliación en equidad promovió la operación de la justicia comunitaria y la convivencia a nivel local, de manera que se fortalecieron 98 municipios en el cuatrienio 2014-2018, lo que permitió sobrepasar la meta estimada en 145 p.p.

Con las jornadas de divulgación y sensibilización de los métodos alternativos de resolución de conflictos, se logró que, entre 2014 y 2018, se tramitaran 198.695 casos ante conciliadores de derecho y en equidad presentes en las casas de justicia, de manera que se superó en más de 60.000 casos la meta prevista —134.000—.

Las jornadas gratuitas de conciliación en derecho y de arbitraje social realizadas en los centros de conciliación y arbitraje, permitieron fortalecer los procesos de esta línea de acción en municipios que cuentan con conciliadores en equidad, con personal capacitado en competencias, técnicas de negociación y habilidades en resolución de conflictos.

## **C. Programas de acceso a la justicia para las personas**

La consolidación de los mecanismos de atención y orientación de los ciudadanos a los servicios de justicia en el país, en conjunto con la superación de las barreras territoriales y poblacionales se convirtieron en las estrategias para avanzar en la reducción de las brechas de acceso a la justicia, todo en el marco de las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad.

El modelo de atención integral en justicia se basa en la presencia, atención y articulación interinstitucional específica para tramitar las necesidades de la ciudadanía, la resolución de conflictos y la convivencia pacífica. Es así como, para diciembre de 2018, en Colombia existían 40 Centros de Convivencia Ciudadana con este nuevo modelo de atención integral, duplicando la meta planteada para el cuatrienio —20—.

Las Casas de Justicia en el territorio se consolidaron por medio de la puesta en marcha del sistema de información central en 44 Casas de Justicia y 15 Centros de Convivencia

Ciudadana en 23 departamentos<sup>65</sup>, durante el último cuatrienio. Cabe resaltar que, estos centros interactúan en el sistema de información nacional que contiene la información de la atención integral del Programa Nacional.

En este sentido, por medio del sistema de información central, se atendieron 700.427 solicitudes<sup>66</sup> recibidas en las Casas de Justicia y en los Centros de Convivencia Ciudadana, lo que representa un cumplimiento de 29,71 p.p. superiores a la meta definida para el cuatrienio<sup>67</sup>. De esta forma, se acercó la administración de justicia a los ciudadanos y se fomentó el uso de los servicios de justicia en los territorios como una forma de legitimización del Estado.

Finalmente, con el objeto de orientar a los ciudadanos con información adecuada para acudir a la institución de justicia que se ajuste a sus requerimientos, y robustecer los mecanismos de atención y disposición a los ciudadanos que solicitan los servicios de justicia, se incorporaron instrumentos tecnológicos con parámetros de georreferenciación y exportación de datos web.

#### **D. Fortalecimiento de la calidad y eficacia de la producción normativa de la Rama Ejecutiva del orden nacional**

En el marco del mejoramiento de la calidad y eficacia en la producción normativa de la Rama Ejecutiva del orden nacional, durante el periodo 2014-2018, se implementó el Sistema Único de Información Normativa (SUIN-JURISCOL), en articulación con el Portal del Estado colombiano, para propender en el conocimiento, acceso, comprensión y seguridad jurídica de la producción normativa a nivel nacional. En consonancia con esta estrategia, el país cuenta con la disponibilidad gratuita de 80.062 normas de carácter general y abstracto con análisis de vigencia y afectación jurisprudencial en el SUIN-JURISCOL, lo que permitió sobrepasar en 27.062 la meta planteada para el cuatrienio en 27.062 normas disponibles en el sistema.

Así mismo, el Departamento Nacional de Planeación desarrolló el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), con el objetivo de hacer más eficiente y transparente el proceso de consulta pública y coordinación entre las entidades en el proceso de producción normativa. El Gobierno nacional expidió el Decreto 270 de 2017<sup>68</sup>, en aras de fortalecer la

---

<sup>65</sup> Estos datos serán actualizados una vez se cuente con la información definitiva.

<sup>66</sup> Ídem.

<sup>67</sup> Ídem.

<sup>68</sup> Decreto 270 de 2017, por el cual se adicionó el Decreto 1081 de 2015, Único Reglamentario de la Presidencia de la República, en relación con la participación de los ciudadanos o grupos de interesados en la elaboración de proyectos específicos de regulación.

participación y consulta pública en el proceso de creación de las normas y las agendas regulatorias, fijando reglas claras sobre el ejercicio de estos derechos<sup>69</sup>.

Adicionalmente, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, expidió el Decreto 1595 de 2015<sup>70</sup>, que definió los lineamientos de mejora regulatoria exigidos en la elaboración de los Reglamentos Técnicos, integrando el uso sistemático del Análisis de Impacto Normativo (AIN) en el proceso de formulación de políticas públicas; a fin de hacer la regulación más eficiente y efectiva.

De otro lado, se avanzó en la consolidación de la institucionalidad de la Política de Mejora Regulatoria en el país, por medio de la creación del Comité de Mejora Normativa<sup>71</sup>, permitiendo así la coordinación entre las entidades que fijan lineamientos en la producción, implementación o revisión normativa.

El DNP en cabeza del grupo de mejora regulatoria apoyó a las entidades del Gobierno nacional en la generación de capacidades en la política de mejora regulatoria a través de talleres, conferencias y diplomados<sup>72</sup>; así mismo mediante el acompañamiento específico a las entidades en el desarrollo de sus análisis de impacto normativo<sup>73</sup>. Finalmente, en 2018 se lanzó el curso virtual en mejora regulatoria y análisis de impacto normativo, para que los funcionarios, ciudadanos y cualquier interesado pueda capacitarse en esta política.

En términos de cooperación internacional, Colombia recibió la aprobación para el acceso al Comité de Política Regulatoria, inició la consolidación de la Red Iberoamericana de Buenas Prácticas Regulatorias, la inclusión de un capítulo de mejora regulatoria en las negociaciones con la Alianza del Pacífico e incluyó el compromiso de implementación del SUCOP en el 3er Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto. Así mismo, fortaleció la relación binacional con Estados Unidos, México, Reino Unido y Ecuador, al establecer programas de apoyo de cooperación técnica en estos temas.

---

<sup>69</sup> Donde, entre otros, se definió que los ministerios y departamentos administrativos deben preparar una Agenda Regulatoria Anual de la lista de los posibles proyectos de regulación de la siguiente vigencia, que debe publicarse para comentarios por lo menos durante 30 días; y un tiempo mínimo de consulta pública de 15 días calendario para los proyectos de regulación que lleven firma el Presidente.

<sup>70</sup> Por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el capítulo 7 y la sección 1 del capítulo 8 del título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015, y se dictan otras disposiciones.

<sup>71</sup> Acuerdo número 005 del 30 de julio de 2018.

<sup>72</sup> Se contabilizaron más de 1000 funcionarios capacitados en este periodo

<sup>73</sup> El grupo de mejora regulatoria apoyó en desarrollo de más de 15 análisis de impacto normativo a diferentes entidades

## **E. Prestación, Inspección y Vigilancia de los servicios registrales y notariales del país**

Entre 2014 y 2018, en el marco del sistema registral y el sistema notarial, se integraron los datos de 641 notarias a nivel nacional en el Sistema de Información de Orientación, Inspección, Vigilancia y Control Notarial. Lo anterior con el fin de garantizar el desarrollo procedimental y la seguridad jurídica de los derechos de propiedad de bienes inmuebles en el país.

La gestión de proyectos para la creación y supresión de círculos registrales fue una estrategia adelantada por la Superintendencia de Notariado y Registro para contar con 23 círculos<sup>74</sup> registrales nuevos y reorganizados al final del cuatrienio, y de esta forma ampliar la cobertura del servicio registral y así favorecer la accesibilidad y responder la demanda en los territorios. Con esto se logró avanzar en 67% la meta estimada<sup>75</sup>.

Resultado de lo anterior, se prestó acompañamiento y asesoría técnica a los diferentes entes territoriales para lograr formalizar 45.620 predios en el territorio nacional, 33.620 predios más que los establecidos en la meta del cuatrienio.

## **F. Colaborar con la Rama y órganos del sistema de justicia en la implementación de las apuestas estratégicas para garantizar el derecho a la justicia**

El Consejo Superior de la Judicatura en coordinación con el ejecutivo en el orden nacional, llevaron a cabo acciones, proyectos y estrategias, que mejoraron el acceso y la prestación de los servicios de justicia a los ciudadanos, en atención a la congestión judicial, la inestabilidad del sector y la celeridad de los procesos en trámite.

A través de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos se apoyó y fortaleció a la Rama Judicial, donde, a su vez, la Ley 1743 de 2014 promovió los sistemas de oralidad y el mejoramiento de la administración de justicia. En consecuencia, en el marco del principio de colaboración armónica y en respeto a su independencia y autonomía, se consolidó en el país una justicia más eficiente.

---

<sup>74</sup> Estos datos serán actualizados una vez se cuente con la información definitiva.

<sup>75</sup> Ídem.

### **Objetivo 3. Fortalecer las instituciones democráticas para la promoción, respeto y protección de derechos humanos, la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos**

---

Para la construcción de un país en paz es necesario que cada ciudadano cuente con los espacios necesarios para desarrollar su proyecto de vida individual y colectivo. En este sentido, se propuso implementar diferentes estrategias para fortalecer la ciudadanía que se involucra en la gestión de lo público. Además, se propuso mejorar las capacidades de instituciones públicas para garantizar los derechos humanos.

#### **A. Sistema de gestión integral para el fortalecimiento de la participación ciudadana y la planeación participativa**

La participación ciudadana como derecho y componente en la generación de paz en el país, se consolida por medio de modelos de gobernanza colaborativa y multinivel en el que confluyen instancias, mecanismos y canales de participación existentes que garantizan que la ciudadanía en su conjunto incida en los procesos de planeación, implementación y evaluación de políticas públicas.

Entre 2014 y 2018 se implementaron los planes de acción de veedurías en ocho Redes Institucionales Departamentales de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas<sup>76</sup>. Estos se establecieron, por medio de convocatorias realizadas por Ministerio del Interior (MinInterior), en departamentos como Boyacá, Bolívar, Caldas, Cauca, Chocó, Cundinamarca, Guaviare y Meta, lo que permitió alcanzar el 100% de la meta establecida.

#### **B. Fortalecimiento de los mecanismos de representación democrática y participación electoral**

La promoción de una ciudadanía informada, que logre ejercer su derecho a elegir y ser elegida fue un objetivo del PND 2014-2018, el cual se adelantó mediante el impulso de competencias de participación, información, respeto y protección de los Derechos Humanos.

Durante el periodo 2014-2018, se formaron 2.381 jóvenes y mujeres en liderazgo político, con lo cual se logró cumplir con la meta definida. Dicha formación tuvo como lineamientos principales 1) la difusión de la Ley Estatutaria de Participación, 2) el

---

<sup>76</sup> La Red Departamental de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas está constituida principalmente por la Procuraduría Regional, la Contraloría Regional y/o Departamental, el delegado de la Defensoría del Pueblo, de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

fortalecimiento del liderazgo femenino, 3) la socialización de la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (Uriel), 4) la implementación de presupuestos participativos, y 5) la protección de los derechos humanos de las mujeres como responsabilidad de todos los estados por medio de la socialización de acuerdos.

### **C. Fortalecimiento del Sistema Nacional de DD.HH. y DIH (SNDH) como herramienta de articulación y coordinación de las entidades del orden Nacional y territorial**

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (Consejería DD.HH.), impulsó el cumplimiento de 20 medidas de reparación ordenadas en sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, o pactadas en Acuerdos de Solución Amistosa ante la Comisión Interamericana lo que permitió alcanzar la meta propuesta en el PND 2014-2018, en un 100%. Así, dentro de las medidas de reparación implementadas en 2018 se encuentran: 1) Acto de reconocimiento de responsabilidad en el caso Bueno Bonnet y otros, 2) acto de reconocimiento de responsabilidad en el caso Y.C.G.M. y familiares, 3) acto de reconocimiento de responsabilidad en el caso Isidoro León Ramírez Ciro y otros, 4) acto de presentación del documental "Voces de Trujillo. Un Retorno a la vida" en el marco del caso Masacre de Trujillo, y 5) publicación del resumen oficial de las sentencias en los casos vereda La Esperanza y Carvajal Carvajal y otros.

De igual manera, durante el cuatrienio se superó la meta en 3,1 p.p. para la asistencia técnica de 32 entidades territoriales en el proceso de apropiación de la Estrategia Nacional de DD.HH. toda vez que se asistieron técnicamente un total de 33 entidades territoriales y adicionalmente, desde el mecanismo de coordinación nación territorio del SNDH, se generaron asistencias técnicas que permitieron adelantar diferentes acciones para fortalecer el proceso de apropiación de la política de DD.HH. como: 1) el apoyo en el diseño, implementación y seguimiento de la política de DD.HH. a nivel institucional con las gobernaciones, alcaldías y otras entidades del Sistema, 2) la apertura de otros espacios de diálogo con las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, con el fin de movilizar a la ciudadanía alrededor de un diálogo en materia de respeto y garantía de los DD.HH. y la construcción de una agenda de paz.

### **D. Política de cultura de paz y ejercicio de los DD.HH.**

En el marco del PND 2014-2018 y respecto al objetivo de fortalecer las instituciones democráticas para la promoción, respeto y protección de DD.HH., la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos implementó durante 2018 cinco estrategias de cultura y educación en DD.HH. y paz, que permitieron dar cumplimiento total a la meta establecida de incrementar la ejecución de proyectos de educación en DD.HH. y cultura de paz.

Las acciones encaminadas a alcanzar este objetivo se dieron a través de cursos de formación en “Generalidades de los DD.HH.”, “DD.HH. y Empresas” y “Prevención de reclutamiento”, que permitieron capacitar a funcionarios de entidades públicas y privadas, así como a líderes religiosos en cultura y educación en derechos humanos mediante la formación en DD.HH. y cultura de paz.

De igual forma, se diseñaron e implementaron estrategias de cultura en DD.HH. y paz de “intercambio audiovisual para promover la cultura y educación en derechos humanos reconociendo su importancia y destacando el cine y las prácticas audiovisuales” y se acompañaron procesos e iniciativas de paz, desde la perspectiva de la garantía de los derechos que, además, impulsaron el programa “Camino Diferencial de Vida”.

En este sentido, se concretaron diez alianzas estratégicas con entidades nacionales, empresas del sector privado o actores sociales, para realizar ejercicios de apropiación de acciones en DD.HH., a través de la educación, cultura y construcción de paz que permite la transformación social. Estas alianzas se realizaron con *Good Pitch*– Colombia, Fundación *Proartso – Limpiaton*, Laboratorio *Mead Johnson*, 10 Encuentro de Chelistas, II Festival Internacional de Cine Comunitario Afro “*Kunta Kinte*”, Academia de Belleza Cedeca, Academia de Fútbol Alexis García, Riood, Fundación Mambe, Cine Colombia y Recon.

De igual forma, se desarrollaron actividades en el marco de la Estrategia Nacional para la Garantía de los DD.HH. 2014-2034, mediante la implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH).

Las estrategias en mención, en definitiva, permitieron aumentar la cobertura de municipios beneficiarios de los proyectos de cultura en DD.HH. para afirmar comportamientos, creencias o actitudes individuales y colectivas consecuentes con el reconocimiento del respeto y garantía de estos.

De manera complementaria, en el marco de la estrategia de fortalecimiento de capacidades, para 2018 se asistieron técnicamente 182 entidades territoriales en procesos de diseño, implementación y seguimiento de planes, programas y proyectos en materia de DD.HH., con lo cual se cumplió el 100% de la meta pactada. Cabe resaltar que, la asistencia técnica se basa en la entrega de herramientas teóricas y metodológicas para el diseño, implementación y seguimiento a planes, programas y proyectos que generen condiciones para el ejercicio de los DD.HH., en cumplimiento con las obligaciones legales del Estado.

Por último, entre 2014 y 2018, se logró que 16 municipios contaran con proyectos aprobados para promover la transformación de ideas, imaginarios, creencias, discursos y prácticas que consoliden una cultura de Paz, así como el ejercicio de los DD.HH. y la aplicación del DIH en el país. De esta forma, se cumplió el 100% de la meta proyectada.

## **E. Programa de protección de personas, grupos y comunidades en riesgo extraordinario y extremo**

La capacidad del Estado para proteger a las personas, grupos y comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo se refleja en el aumento de la eficacia en la gestión por parte de la Unidad Nacional de Protección (UNP), en relación con los mecanismos de recepción y trámite de las solicitudes de protección de riesgo que cumplieron con los requisitos para la respectiva evaluación. De esta forma, se logró un 100% de avance respecto a la meta definida.

Es así como para 2018, se desarrollaron 65 evaluaciones de riesgo con enfoque diferencial a colectivos, grupos y comunidades por parte de la UNP, con el fin de determinar el nivel de este, que para los presentes efectos puede ser ordinario, extraordinario o extremo. Con ello, se sobrepasa la meta planteada en 108,7%.

## **F. Fortalecimiento de los procesos autónomos de los grupos étnicos para orientar, decidir, administrar y planear sus proyectos de vida colectivos en sus territorios, garantizando el reconocimiento de sus cosmovisiones, modelos de pensamiento y formas organizativas propias**

En el concepto de desarrollo del país se establece el enfoque diferencial étnico como componente que materializa los derechos de las comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueros, pueblos indígenas, y el pueblo Rrom o gitano para el desarrollo social y económico del país. Con base en ello, MinInterior establece y pone en marcha mecanismos competentes para la realización de los procesos de consulta previa con los grupos y comunidades étnicas que así lo requieren a nivel nacional.

Con el objetivo de armonizar los intereses de las comunidades y el desarrollo sostenible del país frente a la ejecución de Proyectos, Obras o Actividades (POA's), a 2018 se desarrollaron 5.106 protocolizaciones, entendidas como la oficialización de acuerdos entre la Comunidad Étnica y la entidad territorial proponente. De esta forma se cumple la meta establecida en 2.680 protocolizaciones para el cuatrienio. A su vez, se expidieron 6.296 certificaciones de presencia de comunidades étnicas en áreas de influencia de POA's, con lo que se registra un avance de 95,4% de la meta planteada.

De manera complementaria, durante el cuatrienio 2014-2018 se logró reducir el promedio de meses que dura la consulta previa, la cual pasó de nueve a cuatro meses para más de 2.000 comunidades, lo que permitió un cumplimiento de 100% en la meta.

## G. Implementación de la Política Pública para Población LGBTI

En el PND 2014-2018 se propuso superar la exclusión económica, social, política y cultural de la comunidad LGBTI en el país. Para ello, por medio de espacios participativos, jornadas de socialización y convocatorias a organizaciones y activistas de ciudades y municipios del país se divulgó el documento de consulta referente a la Política Pública Nacional orientada hacia las poblaciones lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI). De esta forma, se apropió a dicha comunidad en ocho departamentos focalizados: Antioquia, Arauca, Guainía, Nariño, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca en la política pública.

A 2018, 11 departamentos<sup>77</sup> cuentan con los documentos base relacionados a la política pública nacional LGBTI, lo que registra un avance del 349% de la meta planteada para el cuatrienio<sup>78</sup>. Adicionalmente, con la participación de entidades del orden nacional se socializó el título de garantía de derecho de las víctimas de los sectores sociales LGBTI y personas con orientaciones sexuales no normativas por intermedio de encuentros nacionales.

## H. Prevención, asistencia integral y protección a las víctimas de trata de personas

La promoción del conocimiento y la sensibilización de la sociedad, para proteger y atender a las víctimas, así como analizar, judicializar, hacer seguimiento y evaluar las políticas públicas relacionadas con la trata de personas, eran objetivos plasmados en el PND 2014-2018. Para ello, en los comités departamentales destinados para tal fin se realizaron procesos de asistencia técnica en la metodología de formulación del plan de acción para la estrategia nacional contra la trata de personas.

De esta manera, a diciembre de 2018, 32 departamentos<sup>79</sup> cuentan con Planes de Acción de los Comités Departamentales de Lucha contra la trata de personas y la inclusión de la estrategia nacional, lo que permitió un cumplimiento a la totalidad de la meta planteada para el cuatrienio.

---

<sup>77</sup> Estos datos serán actualizados una vez se cuente con la información definitiva.

<sup>78</sup> Ídem.

<sup>79</sup> Ídem.

## **Objetivo 4. Fortalecer la articulación del Estado en un marco de Política Criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo**

---

Los fenómenos del crimen relacionados con la macrocriminalidad afectan la sostenibilidad de una paz estable y duradera, por lo que se diseñó una política criminal que da respuesta a las diversas formas de la delincuencia organizada, que mejora la eficacia del sistema penal, que contiene un enfoque restaurativo, impulsa la adopción de medidas alternativas a la privación de la libertad, y contribuye al funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario.

### **A. Política criminal eficaz y coherente**

Con la migración de información en bases de datos del Sistema de Información de Política Criminal, en relación con datos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), se adelantó un estudio frente a la simulación del impacto de proyectos que pretenden la modificación de penas para determinados delitos y la reincidencia en el sistema carcelario. Además, se realizó un análisis sistemático de propuestas de reforma legislativa, en materia penal del modelo cuantitativo, de su impacto en el sistema penitenciario y carcelario, y la realización de valoración de sistemas de información disponibles de las entidades de política criminal.

Así mismo, se desarrolló un análisis sobre la relación de las penas en la legislación del país, con lo cual brindó información como insumo para establecer un estado del arte en el marco del catálogo de delitos y penas del actual sistema penal colombiano.

A finales del cuatrienio, el país contaba con una la población privada de la libertad de 118.513 personas; sin embargo, el Inpec, dentro de los 134 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) presentó una capacidad de instalar a 80.227 personas, lo cual genera un hacinamiento carcelario del 47,7%. A pesar del esfuerzo realizado en el cuatrienio 2014-2018, con la creación de 5.174 nuevos cupos carcelarios en los ERON, no se logró avanzar con el cumplimiento de las metas esperadas.

Por último, a 2018, en el marco de la estrategia para la atención social y resocialización, se logró que 13.652 personas condenadas y clasificadas por el Consejo de Evaluación y Tratamiento (CET) accedieran a programas de tratamiento penitenciario para su resocialización, con lo que se duplicó la meta del cuatrienio.

## **B. Atención integral a los adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), desde un enfoque pedagógico y restaurativo**

El Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) establece que "el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes es un conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que rigen o intervienen en la investigación y juzgamiento de delitos cometidos por adolescentes de 14 a 18 años al momento de cometer un hecho punible" (Art. 139). Las sanciones dentro del SRPA cumplen una finalidad protectora, educativa y restaurativa y deben aplicarse con el apoyo de la familia y de especialistas; así mismo pretenden restablecer los derechos vulnerados tanto de la víctima como del adolescente que incurrió en la conducta punible. Para 2018, todos los jóvenes que egresaron del último año del SRPA por cumplimiento de sanción privativa de la libertad fueron atendidos con estrategias de inclusión social.

De manera paralela, durante 2018 se brindó asesoría, orientación y acompañamiento técnico en la implementación de procesos de formación en prácticas restaurativas a las unidades de servicio de atención a adolescentes y jóvenes del SRPA a nivel nacional. Con lo anterior, se logró la implementación de este proceso en 97 de las unidades de servicio, lo cual representa más del 100% de cumplimiento sobre la meta planteada para esta vigencia.

## **C. Fortalecimiento de la inteligencia económica y financiera para el control del lavado de activos**

La desarticulación financiera de redes criminales es prioritaria en la lucha contra economías ilegales. Por ello, se definió una estrategia dirigida a fortalecer el sistema de Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT<sup>80</sup>), con el objetivo de desarrollar procesos de prevención, detección y juzgamiento para enfrentar las amenazas derivadas de los fenómenos de lavado de activos y la financiación del terrorismo. A cierre de 2018 este sistema se encuentra en capacidad de funcionamiento en un 90%, lo que permitió cumplir con la meta establecida para 2018.

Las inversiones realizadas en esta plataforma permitieron aumentar las infraestructuras tecnológicas, así como mejorar el capital humano, lo que se tradujo en una mayor capacidad para analizar la información sobre las transacciones de las entidades públicas y los privados. Este aumento, en compañía de una gestión de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) con las demás entidades que conforman el

---

<sup>80</sup> Conjunto de actores públicos y privados, herramientas —tecnologías y conocimiento— y mecanismos, que se conjugan en el desarrollo de procesos de prevención, detección, investigación y juzgamiento (UIAF, 2017)

Sistema ALA/CFT, logró que 26.470 entidades suministraran información al sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo - ALA/CFT al final del periodo 2014-2018.

De otra parte, durante el cuatrienio, la UIAF mediante análisis operativo, financiero y económico, apoyado por herramientas tecnológicas detectó 260 redes criminales, que posiblemente estaban relacionadas con operaciones de lavado de activos y/o financiación del terrorismo, lo que permitió detectar 60 redes más de las 200 previstas para el cuatrienio. De estas, 44 redes criminales fueron detectadas y difundidas a la Fiscalía General de la Nación durante la vigencia 2018, lo que permitió alcanzar un 88% de avance con respecto a la meta planteada para la vigencia 2018.

Como parte del compromiso de la UIAF con las regiones, a 2018 se lograron hacer seis informes regionales de riesgo de lavado de activos propuestos —uno en 2015 en la Región el Eje Cafetero, tres en 2016 en las regiones Caribe, Pacífico y Centro Oriente y dos en 2017 en las regiones Centro Sur y los Llanos— lo que permitió un cumplimiento del 100% en lo estipulado para el cuatrienio<sup>81</sup>.

## **Objetivo 5. Enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada**

---

En el PND 2014-2018, se propuso intervenir los distintos subsistemas del sistema de drogas ilícitas: (1) producción, (2) tráfico, (3) delitos conexos, (4) distribución, y (5) actores dinamizadores. No obstante, los esfuerzos por reducir las hectáreas cultivadas con hoja de coca en el país no surtieron el efecto esperado, por lo que no se cumplió la meta prevista en el PND. En 2017<sup>82</sup> estas aumentaron un 17% frente a 2016, pasando de 146.140 a 171.495, según el Sistema Integrado de Monitoreo a cultivos ilícitos de las Naciones Unidas.

Respecto a la erradicación de cultivos de coca, durante el cuatrienio se lograron erradicar manualmente un total de 143.095 hectáreas de coca. Este avance permitió un cumplimiento de la meta del cuatrienio de 109%, y ubicó a 2018 como el año en el que más hectáreas de coca se lograron erradicar con 59.978.

Adicionalmente, durante 2018 se incautaron 414,5 toneladas de Cocaína con un valor estimado USD 12.000 millones; 329 kilos de heroína con un valor estimado de USD 21 millones; 264,2 toneladas de marihuana (10% más que el año anterior, con 239,4). Asimismo, se destruyeron 4.574 infraestructuras para la producción de drogas ilícitas (7%

---

<sup>81</sup> Estos datos serán actualizados una vez se cuente con la información definitiva.

<sup>82</sup> El dato 2018 será aproximadamente publicado en julio de 2019 por el Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de Naciones Unidas.

más que el año anterior, con 4.288), se incautaron más de 7,4 millones de galones de insumos líquidos (15% más que el año anterior, con 6,4 millones de galones) y 42.421 toneladas de insumos sólidos (18% más que el año anterior, con 36.090 toneladas).

## **Objetivo 6. Avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia**

---

La garantía del goce efectivo de los derechos vulnerados a las víctimas del conflicto armado interno es un componente fundamental para la generación de condiciones de paz y reconciliación. Para ello, se desarrollaron estrategias enfocadas a fortalecer la acción coordinada, coherente e integral del Estado en los mecanismos de reparación, garantías de no repetición, verdad y justicia.

### **A. Reparación integral de las víctimas del conflicto armado**

La Reparación Integral es un deber del Estado y es un derecho de las víctimas afectadas por las infracciones al Derecho Internacional Humanitario y/o las violaciones graves y manifiestas a los Derechos Humanos. Para el cuatrienio, se acompañaron 959.580 víctimas en su plan de reparación individual, lo cual representa un cumplimiento del 66,6% frente a la meta. Así mismo, con corte diciembre de 2018 se tiene que 702.598 víctimas avanzaron en su proceso de reparación integral por vía administrativa. Es importante tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, la reparación integral comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. La materialización de estas medidas se da a través de planes, programas y proyectos implementados por las distintas entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). En tal sentido, el avance en la reparación integral de las víctimas se mide a través del acceso a dichos programas.

La UARIV otorgó 962.815 indemnizaciones a víctimas del conflicto armado interno por un valor de más de \$5,9 billones cumpliendo con el 102% de la meta para el periodo 2014 - 2018. Esto equivale a 949.976 indemnizaciones por vía administrativa por un valor de más de \$5,7 billones y 12.839 indemnizaciones por vía judicial por un valor de \$242.556 millones.

En materia de generación de empleo para las víctimas, la Agencia pública de Empleo del SENA fomentó la participación de la población víctima del desplazamiento en las diferentes estrategias de registro, actualización y soporte de la hoja de vida, con el fin de realizar un proceso de intermediación laboral que les permita incrementar su acceso al mercado laboral. El SENA reportó 35.795 vinculaciones de personas víctimas del conflicto armado para la vigencia 2018. Prosperidad Social, por su parte, generó 865 cupos a 2018 el acumulado de las dos entidades (36.660) representa un avance del 31,4% frente a la

meta. Así mismo, el SENA registró un acumulado a 2018 de 799.293 aprendices víctimas del desplazamiento por la violencia que se formaron a través de los diferentes programas de la entidad SER, Centros de Formación, Capacitación para personas en situación de desplazamiento, ampliación de cobertura y formación virtual— en los niveles titulada y complementaria—, lo cual les permitió incrementar sus niveles de competitividad en el mercado laboral, con lo cual se cumplió con el 131,4% de la meta del PND.

## **B. Superación de la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado por la violencia**

En 2015, la UARIV implementó el modelo de subsistencia mínima a través del cual se evalúa el nivel de carencias en los que se encuentran los hogares víctimas de desplazamiento forzado. Sobre este análisis, se hace entrega de la atención humanitaria que permite satisfacer necesidades en materia de alimentación, alojamiento y salud.

En 2018, de los hogares viables para la entrega de atención humanitaria, 647.631 recibieron dicha atención cumpliendo la meta en un 90%. Con corte diciembre de 2018 se acompañaron 204.741 hogares víctimas de desplazamiento forzado en su proceso de retorno o reubicación lo que representa un avance del 89% frente a la meta.

La Superación de la Situación de Vulnerabilidad (SSV) se entiende como el restablecimiento del ejercicio de los derechos de identificación, salud, educación, vivienda, seguridad alimentaria, reunificación familiar y generación de ingresos<sup>83</sup>. Para lograrlo, se fortalecieron los mecanismos de focalización y regionalización de la oferta nacional con el objetivo de satisfacer estos derechos para los hogares víctimas de desplazamiento forzado. En el 2018, un total de 338.950 víctimas superaron la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado<sup>84</sup>, lo que representó un cumplimiento superior a la meta en más del 100%. Entre 2015 y 2018, 798.005 víctimas superaron su situación de vulnerabilidad asociada al desplazamiento forzado.

## **C. Reparación colectiva a víctimas del conflicto armado**

Las organizaciones sociales y políticas, las comunidades étnicas y los grupos sociales que sufrieron violaciones a sus derechos colectivos, violaciones graves y manifiestas de los derechos individuales de miembros de la colectividad, o que presenten un impacto colectivo de la violación de derechos individuales; son sujetos de las medidas de reparación colectiva establecidas en la Ley 1448. En el cuatrienio 2014-2018, un total de 133 sujetos de

---

<sup>83</sup> Esta medición se estableció en el Decreto 2569 de 2015.

<sup>84</sup> Estos datos serán actualizados una vez se cuente con la información definitiva.

reparación colectiva contaron con al menos dos medidas de reparación administrativa, con lo que se logró un cumplimiento de avance del 43% frente a la meta establecida.

#### **D. Retornos y reubicaciones urbanas y rurales de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y restitución judicial de tierras**

La política pública dirigida a las víctimas de desplazamiento forzado contempla como una de sus estrategias la implementación de procesos de retorno al lugar de origen y/o reubicación en otras zonas del territorio nacional donde se cuente con redes de apoyo y se promueva la estabilización socioeconómica de cada hogar.

Entre 2014-2018, un total de 204.741 hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, recibieron acompañamiento de las entidades del SNARIV nacionales o territoriales.

En 2018 se acompañaron 29.801 hogares víctimas en su proceso de retorno o reubicación (15.132 hogares vinculados al programa Familias en su Tierra -FEST, de Prosperidad Social) y a 204.741 hogares en el cuatrienio cumpliendo así con la meta en un 89%. Todo esto en el marco de la ruta integral entendida como la estrategia de orientación permanente, caracterización y gestión de oferta para la población víctima de desplazamiento forzado, lo que facilita su acceso oportuno y efectivo a las diferentes medidas de asistencia y reparación a las que tienen derecho según la normatividad vigente.

Además, la Superintendencia de Notariado y Registro en referencia con los convenios administrativos adelantados con las entidades territoriales entregó 45.620 títulos de predios formalizados y saneados a víctimas y campesinos durante el cuatrienio, en 18 departamentos<sup>85</sup>, lo que evidencia que se sobrepasó ampliamente la meta establecida — 12.000—.

#### **E. Reconstrucción de la memoria y el esclarecimiento de la verdad del conflicto armado interno**

Los procesos de verdad, reconstrucción de la memoria y el esclarecimiento de los hechos derivados del conflicto armado fueron una de las apuestas para la consolidación de la paz y la garantía de los derechos de las víctimas.

En esta materia, en 2018, 13.523 personas desmovilizadas contribuyeron a la verdad —lo que permitió un cumplimiento por encima del 100% de la meta— y por tanto fueron

---

<sup>85</sup> Ídem.

certificadas en el marco del mecanismo no judicial de contribución al esclarecimiento de los hechos.

Adicionalmente, en 2018, la Dirección de Archivo de los Derechos Humanos realizó la puesta al servicio de 8.590 documentos de archivo de DD.HH. y Memoria Histórica (MH); documentos que fueron acopiados, procesados técnicamente y se encuentran disponibles para su consulta en el centro de documentación del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Con este avance se alcanzó un total de 76.080 documentos de archivo y colecciones documentales de derechos humanos y conflicto armado, acopiados y puestos al servicio de la sociedad en general.

De forma consolidada, se reporta que, en la actualidad, el Archivo de DD.HH. y Centro de Documentación del CNMH, a cargo de la Dirección de Archivo de los Derechos Humanos, cuenta con 381.460 documentos de archivo o colecciones documentales de DD.HH. y MH, en comparación a 99.248 documentos en 2014, puestos al servicio para su consulta de la sociedad en general. A su vez, el equipo del Observatorio de Memoria y Conflicto documentó un total acumulado de 155.000 casos documentados en el periodo 2014-2018, lo que permitió un cumplimiento a la totalidad de la meta de cuatrienio.

## **F. Fortalecimiento de mecanismos de coordinación**

En 2017 se avanzó en la conformación de cuatro alianzas estratégicas con entidades territoriales para avanzar en la superación de la situación de vulnerabilidad de la población víctima. Estas alianzas fueron: 1) la de “Sures del Caribe”, conformada por 11 municipios de los departamentos de Bolívar, Magdalena y Cesar; 2) la alianza del departamento de Choco “Alianza Estratégica del San Juan”, conformada por 5 municipios; 3) la alianza en el departamento de Arauca, conformada por 2 municipios; y 4) una alianza en el departamento de Boyacá, compuesta por 8 municipios con un cumplimiento de la meta para el cuatrienio del 108,33%.

## **Objetivo 7. Fortalecer y articular los mecanismos de transición de paz**

---

### **A. Fortalecimiento de capacidades nacionales y territoriales para la construcción de paz**

Los Contratos Plan (CP) para la Paz y el Posconflicto, definidos como la segunda generación de los Contratos Plan y como vehículos para la implementación de la estrategia de preparación para la paz y el posconflicto según el Documento CONPES 3867 de 2016, fueron concebidos como un instrumento de gobernanza multinivel para la planeación,

priorización y articulación de las inversiones para el posconflicto, con espacios de participación para la priorización de inversiones y focalización en zonas de alta incidencia del conflicto armado. En el cuatrienio se formalizaron los Contratos Plan para la Paz y el Posconflicto entre la Nación y los departamentos de Bolívar y Sucre, Caquetá, Guaviare, Meta, Valle del Cauca y Guainía. Entre 2017 y 2018, se adoptaron los documentos CONPES respectivos —3885, 3893, 3894, 3895, 3941, 3942—, asimismo en el cuatrienio, en el marco del plan de expansión definido en el documento CONPES 3822 de 2014, se renegociaron los Contratos Plan piloto de Boyacá —Ahora Boyacá Bicentenario—, Nariño, Sur del Tolima —Ahora Tolima—, Norte del Cauca —Ahora Cauca— y se prorrogó el Contrato Plan Santander.

Con lo anterior, al cierre del cuatrienio se superó la meta establecida en 10 p.p. al llegar a 18 contratos plan suscritos o en ejecución incluyendo la línea base así: siete contratos plan Piloto —Arauca, Nariño, Atrato Gran Darién, Santander, Boyacá, Cauca y Tolima—; seis nuevos contratos Paz con Meta, Caquetá, Guaviare, Valle del Cauca, Guainía Bolívar y Sucre; cinco renegociaciones de los CP de Nariño, Tolima, Boyacá, Cauca; y la prórroga del CP Santander. En consecuencia, 16 departamentos del territorio nacional fueron beneficiados con el instrumento de CP.

## **B. Fortalecimiento de la Política de Reintegración Social y Económica (PRSE) de excombatientes**

Lograr que las personas que alguna vez estuvieron alzadas en armas se reincorporen a la sociedad civil, es uno de los retos más importantes del proceso de paz. En este sentido, el PND 2014-2018 se propuso que 15.500 personas culminaran el proceso de reintegración de manera exitosa, cumpliéndose esta meta en un 98,5%, con el acompañamiento de 15.264 personas. Lo anterior representó un descenso en las cifras esperadas de alrededor de 236 personas, situación que se debió a razones propias del proceso de reintegración, tales como traslados de las PPR de lugar de residencia, las novedades en la verificación jurídica adelantada para su culminación y el incumplimiento de acuerdos de los Planes de Trabajo por parte de las personas en proceso de reintegración.

De igual manera, para el año 2018 se estableció una meta de 19.000 personas acompañadas, en donde la ARN acompañó a 19.405 personas en el proceso de reintegración para el cumplimiento de su ruta de beneficios en: formación académica, formación para el trabajo, acompañamiento psicosocial y la implementación de la estrategia de Acompañamiento Post y gestiones legales en los Procesos Administrativos Sancionatorios. Este avance permitió un cumplimiento superior a la meta propuesta en un 2,1%

Por su parte, en el cuatrienio se programaron 9.286 beneficios de Inserción Económica otorgados a las personas en proceso de reintegración, y un total de 11.380 personas accedieron a éstos, dado que cumplieron con los requisitos necesarios para acceder al desembolso ante la disponibilidad presupuestal existente en la ARN. Estas personas recibieron el desembolso total para planes de negocio o capital semilla, adquisición de vivienda o crédito hipotecario y, educación superior a nivel profesional.

### C. Prevención del constreñimiento y reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte del GAML y grupos delincuenciales organizados

Prevenir la violencia y el reclutamiento de NNA por parte de grupos al margen de la ley y grupos delincuenciales, es esencial para fortalecer los mecanismos de transición de paz. Para esto el PND 2014-2018 propuso que 160 municipios tuvieran rutas de prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual contra NNA implementadas, lo que permitió un cumplimiento del 75% adicional al inicialmente planteado sobre la meta, es decir que, a diciembre de 2018, 220 municipios cuentan con una ruta que permite responder de manera oportuna a casos de amenaza concreta.

De igual manera, se propuso que 47 municipios contaran con planes implementados en la prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual contra NNA, sobre lo cual se presentó un cumplimiento mayor a lo esperado durante el cuatrienio con 140 municipios al cierre de 2018, año en el cual se implementaron 43 planes en los siguientes territorios:

**Tabla 10. Territorios en los que se implementaron planes de prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual contra NNA, 2014-2018.**

Principales territorios				
Acacias	Caicedo	Florencia	Huila	Medio Baudó
Acevedo	Calamar	Floridablanca	Meta	Mesetas
Albania	Candelaria	Fortul	Putumayo	Milán
Algeciras	Carmen de Bolívar	Francisco Pizarro	Tolima	Miraflores
Alto Baudó	Castilla la Nueva	Fuente de oro	Granada	Mitú
Apartadó	Chaparral	Antioquia	Guaduas	Montañita
Arauca capital	Ciudad Bolívar	Arauca	Guamal	Montelíbano
Araucuita	Cravo norte	Bolívar	Guapi	Montería
Ataco	Cubarral Cúcuta	Caldas	Ibagué	Mosquera
Bajo Baudó	Cumará	Córdoba	Iscuandé	Neiva
Barbacoas	Vaupés	Cundinamarca	Kennedy	Ocaña
Barranca de Upía	Dosquebradas	Nariño	La Macarena	Olaya herrera
Barrancabermeja	El Calvario	Norte de Santander	La Tola	Planadas
Barranquilla	El Castillo	Risaralda	La Uribe	Puerto Concordia

Principales territorios				
Belén de los Andaquíes	El Charco	Santander	Lejanías	Puerto Gaitán
Bogotá D.C.	El Doncello	Atlántico	López de Micay	Puerto Lleras
Bojayá	El Dorado	Caquetá	Magui payan	Puerto López
Bosa	El Paujil	Cauca	Mapiripán	Puerto Rico
Bucaramanga	Engativá	Chocó	Mártires	Puerto Rondón
Cabuyaro	Espinal	Guaviare	Medellín	Quibdó
Restrepo	San Carlos	San Juan de Arama	Santa Rosa de Cabal	Tibú
Retorno	San Carlos de Guaroa	San Juanito	Saravena	Tierralta
Rioblanco	San Cristóbal	San Luis	Soacha	Timbiquí
Riosucio	San Francisco	San Martín de los Llanos	Solita	Tumaco
Roberto Payán	San José del Fragua	San Rafael	Tame	Tunjuelito
Samaná	San José del Guaviare	Santa Fe	Teusaquillo	Unguía
Usme	Valle del Guamez	Villarica	Villavicencio	Vista hermosa

Fuente: Sinergia.

Adicionalmente, se adelantaron acciones con diferentes instancias locales, organizaciones sociales, nacionales e internacionales, en departamentos y municipios. Estos fueron asistidos en la conformación de Equipos de Acción Inmediata (EAI) y la construcción de rutas con las autoridades competentes para definir acciones que lograron responder de manera oportuna a casos de amenaza concreta.

## Objetivo 8. Consolidar la acción Integral contra Minas Antipersonal

La Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) requirió intervenir en aspectos sociales, económicos y ambientales que generaron las Minas Antipersonal (MAP). Por lo que se propuso en el PND2014-2018, articular las distintas acciones institucionales en torno al desminado humanitario y la educación en el riesgo de minas.

### A. Desminado humanitario (DH)

El Desminado Humanitario tiene como propósito liberar tierras de MAP, Municiones sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) para restituir el derecho al uso de la tierra, a la movilidad y el desarrollo socioeconómico de las regiones. Para cumplir con

esto, en 2018 se fortalecieron 152 municipios con planes de intervención<sup>86</sup> de desminado humanitario lo que permitió superar la meta prevista para 2018 de 30 municipios.

Adicionalmente, las operaciones de desminado en 2018 lograron confirmar 317 Áreas Peligrosas<sup>87</sup>, lo que superó la meta de 2018 de 95 áreas peligrosas confirmadas<sup>88</sup>, intervenir 2.224 eventos<sup>89</sup> de MAP, MUSE y AEI a través de operaciones de desminado humanitario y cualificación de información en consejos de seguridad municipales, superándose la meta en un 3,49%, y liberar 4.197.705,7 m<sup>2</sup> de la sospecha de estos artefactos lo que permitió superar la meta de 946.745,2 m<sup>2</sup> liberados.

Respecto a las metas establecidas para el cuatrienio se evidencia un sobrecumplimiento para los indicadores de “Municipios con Planes de Intervención”<sup>90</sup> y “Metros liberados de sospecha MAP, MUSE o AEI”<sup>91</sup>, situación que obedece al aumento de operadores de desminado: dos de capacidad nacional y diez organizaciones civiles acreditadas, el ajuste en el proceso de priorización y asignación de zonas/municipios y el apoyo por parte de la cooperación para desarrollar desminado humanitario en Colombia.

Respecto a los indicadores “Áreas Peligrosas Confirmadas”<sup>92</sup> y “Eventos con MAP, MUSE o AEI intervenidos”<sup>93</sup>, durante el cuatrienio se presenta un cumplimiento del 69,3% y 63,8% respectivamente, toda vez que las proyecciones de metas se basaron en un contexto de conflicto, y suponen un incremento lineal del 10% en la meta de este indicador a partir de lo definido para 2015.

## B. Educación en el riesgo de minas (ERM)

La educación en el riesgo de minas hace referencia a procesos pedagógicos encaminados a disminuir la vulnerabilidad de las comunidades afectadas y a fomentar comportamientos seguros ante la sospecha y/o amenaza por MAP/MUSE, a través de tres componentes: 1) difusión de información pública, 2) educación y capacitación, y, 3) gestión del riesgo comunitario. Durante 2018, se logró implementar intervenciones de difusión

---

<sup>86</sup> Hace referencia a documentos en los cuales se 1) Imparten las ordenes de las tareas que deben cumplir durante las operaciones de desminado humanitario y, 2) Se reflejan las acciones de planeación y aplicación de los procedimientos operacionales aprobados (POA) para el despliegue de operaciones de desminado humanitario.

<sup>87</sup> Un área peligrosa hace referencia a un punto (con coordenadas específicas) del cual se tiene información confirmada sobre su contaminación con Minas Antipersonal, Municiones sin Explotar y/o Artefactos Explosivos Improvisados.

<sup>88</sup> Área peligrosa confirmada (APC) es una superficie de terreno definida mediante la realización de un Estudio No Técnico (ENT) o Estudio Técnico (ET), en la cual se concluye que hay evidencias directas para confirmar la contaminación por minas antipersonal (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y/o artefactos explosivos improvisados (AEI).

<sup>89</sup> Evento corresponde tanto a accidentes como a incidentes causados por Minas Antipersonal y Municiones sin Explotar.

<sup>90</sup> En 2015 se presentó el avance de 17 municipios, en 2016 26, en 2017 50 y en 2018 152, lo que permitió un avance en el cuatrienio de 245 nuevos municipios con plan de intervención de desminado.

<sup>91</sup> En 2015 se liberaron 385.133,00 m<sup>2</sup>, en 2016 se liberaron 287.661,00 m<sup>2</sup>, en 2017 se liberaron 1.932.934,00 m<sup>2</sup> y en 2018 se liberaron 4.197.705,71 m<sup>2</sup>, es decir, 6.803.433,71 m<sup>2</sup> en el cuatrienio.

<sup>92</sup> En 2015 se reportaron 163 APC, en 2016 101 APC, en 2017 116 APC y en 2018 317 APC, para un avance en el cuatrienio de 697 Áreas Peligrosas Confirmadas.

<sup>93</sup> En 2015 se intervinieron 222 eventos, en 2016 se reportaron 502 eventos, en 2017 se presentaron 1.834 eventos y en 2018 se informan 2.224 eventos, para un avance total en el cuatrienio de 4.782 eventos intervenidos.

pública en 496 municipios lo que superó la meta de 165 municipios, a través de herramientas pedagógicas de ERM como plegables, cuñas radiales, capacitaciones, entre otros.

De igual manera, se logró implementar tres componentes de ERM en 28 municipios no reportados en vigencias anteriores, a través de proyectos de transferencia conceptual de AICMA con énfasis en ERM desarrollados con la Asociación Departamental de Sobrevivientes de Accidentes por Minas Antipersonal y Munición Abandonada Sin Explotar del Cauca (ASODESAM), de la implementación de la metodología (modelo) de ERM con Defensa Civil y de la implementación de ERM en el ámbito educativo con UNICEF.

En este mismo año se logró llegar a 16.465 personas en comportamientos seguros, por intermedio de talleres y capacitaciones encaminadas a reducir el riesgo de daños provocados por las MAP y MUSE, la sensibilización de la amenaza que estos artefactos representan para las personas y comunidades, y la promoción de cambios de comportamiento. Estas acciones permitieron la superación de la meta propuesta de 15.203 personas sensibilizadas.

### C. Asistencia integral a víctimas

Bajo este concepto, se realizó el seguimiento a las 40 víctimas civiles reportadas en 2017 —corte 31 de diciembre—, para identificar las características al acceso que tienen las víctimas de MAP, MUSE y AEI a los derechos contemplados en la normatividad relacionada con las medidas de atención, asistencia y reparación, en el marco del proceso de seguimiento y monitoreo.

De la misma forma y a partir del trabajo articulado con las autoridades municipales e instituciones responsables de garantizar el acceso oportuno de las víctimas civiles de MAP, MUSE y/o AEI en el marco de la Ley 1448 de 2011, se cuenta con la construcción de 22 planes municipales<sup>94</sup> con inclusión de AICMA y de 22 rutas municipales para la atención, asistencia y reparación a las víctimas de MAP, MUSE o AEI<sup>95</sup>, lo que permitió un cumplimiento del 100% de la meta prevista.

---

<sup>94</sup> Los municipios que cuentan con inclusión de AICMA en los planes municipales son: Cértegui, Bajo Baudó en Chocó; Argelia, Buenos Aires, el Tambo, Mercaderes, Suárez, Torbio, Morales del departamento de Cauca; Fortul, Arauca en Arauca; La Playa de Belén, Teorama en Norte de Santander; Montañita en Caquetá; Isnos en Huila; Planadas en Tolima; Puerto libertador, Tierralta, San José de Úre en el departamento de Córdoba; Tumaco, Barbacoas y Samaniego en el departamento de Nariño.

<sup>95</sup> Las rutas construidas en 2018 son de los municipios: La Unión, Francisco Pizarro, Olaya Herrera, Santa Cruz del departamento de Nariño; Sahagún del departamento de Córdoba; Sucre, San Onofre del departamento de Sucre; Vista Hermosa, El Castillo, Puerto Lleras del departamento de Meta; Altos de Rosario del departamento de Bolívar; Argelia, Buenos Aires, Corinto, el Tambo, Jambaló, Mercaderes, Toribio, Morales del departamento de Cauca; Jamundí del departamento del Valle del Cauca; Orito del departamento de Putumayo y Recetor en el departamento de Casanare. Vale la pena mencionar que tanto los planes como las rutas requieren una actualización periódica.

Para el cuatrienio, se cumplieron las metas previstas en Asistencia Integral a Víctimas, reflejada en el seguimiento de los indicadores “Porcentaje de víctimas civiles de MAP, MUSE o AEI con seguimiento al acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación integral<sup>96</sup>”, “Rutas municipales para la atención, asistencia y reparación a las víctimas de MAP, MUSE y/o AEI en el marco de la Ley 1448 de 2011<sup>97</sup>” y “Planes municipales con inclusión de las acciones de atención, asistencia y reparación a víctimas de MAP, MUSE y/o AEI<sup>98</sup>”.

---

<sup>96</sup>En 2015 se hizo seguimiento al 100% de las víctimas reportadas en 2014 (95), en 2016 se hizo seguimiento al 100% de las víctimas reportadas en 2015 (59), en 2017 se hizo seguimiento al 100% de las víctimas reportadas en 2016 (32) y en 2018 se hizo seguimiento al 100% de las víctimas reportadas en 2017 (40).

<sup>97</sup> En 2015 se construyeron 20 rutas, en 2016 31, en 2017 20 y en 2018 22, lo que permitió un total de 93 nuevas rutas en el cuatrienio.

<sup>98</sup> En 2015 se construyeron 18 planes / matrices AICMA, en 2016 se evidenció la inclusión de AICMA en 19 planes municipales, en 2017 se construyeron 19 planes / matrices AICMA y en 2018 se construyeron 22 planes / matrices AICMA, para un total de 78 planes municipales con inclusión de las acciones de atención, asistencia y reparación a víctimas de MAP, MUSE y/o AEI.

## VIII Buen gobierno

El cierre de brechas en la capacidad institucional a nivel nacional y territorial que promueva una administración pública de excelencia y propicie el desarrollo de los pilares de Paz, Equidad y Educación del PND 2014-2018, fue el objetivo de la estrategia transversal de Buen Gobierno.

En particular, es necesario redoblar esfuerzos para aumentar la confianza de la ciudadanía, ya que, según la EPC, para 2018, el desempeño de las entidades del Estado se consideraba como bueno sólo para el 30% de los colombianos, mientras que la ejecución de sus acciones fue percibida como transparente sólo para el 11% de los encuestados (DNP, 2018).

En este sentido, se desarrollaron acciones de política pública enfocadas al mejoramiento de aspectos regulatorios y el incremento de la efectividad del Estado. Con base en lo anterior, la estrategia expone seis objetivos generales: 1) articulación Nación-Territorio; 2) la lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas; 3) eficiencia y eficacia administrativa; 4) gestión de la información; 5) gestión de la inversión y de los recursos públicos; y 6) intereses nacionales a través de la política exterior y la cooperación internacional.

De acuerdo con lo anterior, durante el cuatrienio 2014-2018 el porcentaje de avance de la estrategia fue de 86,3%, mediante la cual se adelantaron acciones asociadas con estos objetivos, donde 77 metas alcanzaron su nivel de cumplimiento esperado —superior o igual al 100%—, 12 registraron un avance alto, nueve un avance medio y 12 presentaron un cumplimiento bajo de la meta definida inferior al 50% (Tabla 11). A continuación, se presentan los resultados específicos para cada uno de los objetivos de la estrategia transversal de Buen Gobierno.

**Tabla 11. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018<sup>99</sup> – Buen gobierno.**

Esperado ( $X \geq 100\%$ )	Alto ( $80\% \leq X < 100\%$ )	Medio ( $50\% \leq X < 80\%$ )	Bajo ( $X < 50\%$ )	Total
77 (70,0%)	12 (10,9%)	9 (8,2%)	12 (10,9%)	110 (100%)

Fecha de corte: diciembre 31, 2018. Fecha de actualización: abril 29, 2019.

Fuente: cálculos DNP.

<sup>99</sup> Para mayor detalle sobre los indicadores de esta estrategia transversal, consultar la página de Sinergia: <https://sinergiapp.dnp.gov.co>.

## Objetivo 1. Fortalecer la articulación Nación–territorio

---

Para dar respuesta a los requerimientos del territorio a través de la oferta que se brinda desde el orden nacional, se orientó la estructuración de los mecanismos de fortalecimiento, tales como la medición del desempeño de los municipios, la modernización de los POT y la suscripción de los contratos plan. Lo anterior, con el objetivo de articular la Nación y las entidades territoriales, bajo la diversidad regional, el modelo de descentralización y la promoción de un desarrollo territorial sostenible.

### A. Fortalecer capacidades de gestión territorial

Durante el cuatrienio se realizó seguimiento a la gestión y el desempeño de las entidades territoriales, a través del Índice de Desempeño Integral (IDI), con el propósito de entregar información a las entidades territoriales que les permita lograr mejores estándares de gestión pública, mayor agilidad en los trámites y para diseñar soluciones locales que beneficien a la comunidad. En el cálculo de este índice se consideraron aspectos como: la eficacia en el cumplimiento de los planes de desarrollo; la eficiencia en la provisión de bienes y servicios; el cumplimiento de requisitos legales; y, la gestión administrativa y fiscal<sup>100</sup>.

Del seguimiento realizado a nivel nacional para los años 2015 a 2017 se concluye que 37 municipios que se ubicaban en un rango de calificación bajo lograron mejorar sus resultados<sup>101</sup> y ubicarse en un rango de calificación diferente, en 2015 162 municipios se ubicaban en el rango de calificación bajo y en 2017 fueron 125, es decir, solo el 11,3% de los municipios del país todavía se encuentran en un estado crítico. Lo anterior también refleja que los municipios mejoraron el cumplimiento de metas en su Plan de Desarrollo, cumplieron con los lineamientos de Ley 617 de 2000 y 715 de 2001 y fueron más eficientes en la gestión y capacidad administrativa. Adicionalmente, este es un resultado destacable, ya que se sobrepasó la meta propuesta para el cuatrienio 2014-2018, que planteó reducir el número de municipios con bajo desempeño de 183 a 138.

De otro lado, al cierre de 2018, se logró el rediseño de la forma de cálculo para la Medición del Desempeño Municipal MDM con el fin de evaluar temas que constituyen nuevos retos para las administraciones locales como son: el diseño y focalización de la política pública, mayor nivel de desarrollo territorial, realizar comparaciones al interior de los grupos más homogéneos que parten de una misma situación con condiciones iniciales similares, establecer tableros de control para seguimiento y monitoreo.

---

<sup>100</sup> Las especificaciones sobre el cálculo del índice se encuentran en este documento, en estrategias regionales, Capítulo X.

<sup>101</sup> Este tema tiene un mayor desarrollo más adelante en este documento, en estrategias regionales, Capítulo X.

## **B. Implementar la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT)**

El Programa POT Modernos inició en 2017 con el acompañamiento en la formulación de los POT de segunda generación y los primeros POD. Al cierre de 2018, se logró contar con 52 municipios en proceso de actualización de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) a través de operadores regionales así: 14 Ezquiaga, 20 Inypsa y ocho TC4<sup>102</sup>; adicionalmente, diez municipios de la Mojana, con la financiación del Fondo de Adaptación. Este resultado significa un cumplimiento de la meta del cuatrienio del 58,4%.

## **C. Promover la planeación concertada y la gobernanza multinivel**

Durante el cuatrienio 2014-2018, una de las herramientas que contribuyó a la articulación Nación-territorio y a su consolidación, la constituyen los Contratos Plan suscritos con los territorios de Atrato Gran Darién (finalizado en 2017), Arauca, Boyacá, Nariño, Cauca<sup>103</sup>, Santander y Tolima. Lo anterior, fue el resultado de la puesta en práctica de la planeación concertada, así como la articulación de recursos y acciones entre los distintos niveles de gobierno en el marco de un esquema de gobernanza que fortalece la gestión articulada del desarrollo territorial.

Los Contratos Plan para la Paz y el Posconflicto (Contratos Paz), suscritos con los territorios de Bolívar – Sucre, Caquetá, Guainía, Guaviare, Meta y Valle del Cauca, se consolidaron como una herramienta de gestión de la inversión pública que permitió la focalización y la convergencia de los diferentes niveles de gobierno en las zonas con alta incidencia del conflicto, donde se evidenció baja presencia institucionalidad y se afectó su desarrollo integral.

En el cuatrienio, uno de los aspectos que mejoraron la planeación concertada y la gobernanza multinivel fue la creación del Fondo Regional para los Contratos Plan, los cuales permitieron la concurrencia de fuentes nacionales y territoriales para la financiación de 46 proyectos, por un monto de \$460 mil millones, de los cuales \$411,7 mil millones corresponden a recursos de la Nación aportados a través del DNP. Además, se articularon inversiones con el MinSalud, UARIV, DNP y los departamentos de Córdoba, Chocó, Antioquia, Córdoba, Santander, Arauca, Cauca, Nariño, Boyacá, Bolívar, Sucre, Caquetá, Guainía y Valle del Cauca.

---

<sup>102</sup> Inicialmente esos ocho POT estaban a cargo del operado TC4, no obstante en julio de 2018 se lleva a cabo la cesión del contrato al operador C&G. Con respecto a los resultados reportados en 2017, se encuentran una diferencia de 7 municipios en Ezquiaga porque por situaciones de orden público no se pudo completar la asistencia en esos municipios; se incluye Mocoa en la cuenta de los municipios asistidos por Inypsa; y una diferencia de 2 en TC4 porque Soacha y Florencia se retiraron del Programa.

<sup>103</sup> Inicialmente el contrato plan contemplaba solo Norte del Cauca, pero, al cierre 2018, se logró que el alcance quedara para todo el departamento.

## **D. Implementar un esquema de competencias diferenciado**

Con el objetivo de asegurar una prestación más efectiva de los bienes y servicios a cargo del Estado y la implementación de esquemas de distribución de competencias, se desarrolló el marco de la estrategia de profundización de la descentralización y el Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas (PNCD). En este programa se definió un modelo en el que, el DNP evaluó criterios financieros e institucionales generales y se estableció la implementación de algunas experiencias piloto.

Al respecto, en el cuatrienio se logró superar la meta fijada al concretar la firma de tres convenios de delegación con los siguientes actores territoriales: el Distrito de Barranquilla y las Áreas Metropolitanas de Centro Occidente y de Bucaramanga. Ahora bien, el Programa también avanzó en la identificación de competencias delegables en la política de atención a las víctimas del conflicto, primera infancia, agricultura, entre otros. No obstante, no se pudieron materializar delegaciones por parte de otras entidades del nivel nacional, debido principalmente a los siguientes obstáculos: 1) múltiple normativa y duplicidad de competencias entre niveles, 2) inflexibilidades presupuestales para la transferencia de recursos en delegaciones, y, 3) falta de interés para delegar por parte de las entidades del nivel nacional.

## **E. Cadenas de valor para programas**

En cumplimiento del Artículo 148 de la Ley 1753 de 2015, durante el cuatrienio se promovió la orientación de presupuesto orientado a resultados para hacer el uso eficiente y transparente de los recursos de inversión, alinear los objetivos y prioridades definidos entre el PND 2014-2018 y el Plan Plurianual de Inversiones. En este sentido, se cumplió la meta del cuatrienio con la construcción de la metodología del presupuesto orientado a resultados.

Adicionalmente, esta metodología se implementó y como resultado se definieron 165 programas presupuestales que permitieron la clasificación del gasto de inversión en 30 sectores de la administración pública. Lo anterior, se aplicó en los decretos de liquidación del presupuesto de inversión del Presupuesto General de la Nación en los años 2017, 2018 y 2019 y en el Plan Plurianual de inversiones para el cuatrienio 2018-2022.

## **Objetivo 2. Afianzar la lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas**

---

Colombia avanzó de manera significativa en establecer lineamientos claros sobre la lucha contra la corrupción, así como el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de

cuentas. Para ello, se adelantaron acciones relacionadas con la implementación de la política pública integral de anticorrupción y la transparencia en el ciclo de inversión.

## **A. Implementar la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA)**

Con la implementación de la PPIA, se establecieron elementos clave para la lucha contra la corrupción, así como para el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas. En este sentido, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República brindó asesoría técnica a 658 entidades de la rama ejecutiva, durante el cuatrienio, en actividades de socialización y promoción de la Ley 1712 de 2014, con lo cual logró sobrepasar la meta planteada —157 entidades—.

Adicionalmente, el Índice de Política Pública Integral Anticorrupción presentó un nivel de cumplimiento del 98% para 2018, ubicándose 64 p.p. por encima del primer seguimiento realizado durante el 2014. Estas cifras permitieron un cumplimiento de la meta propuesta en el PND del 97%.

De igual manera, se adelantó la optimización de las herramientas de gestión pública y el seguimiento a las acciones en los planes anticorrupción. Así, durante el cuatrienio un total de 159 entidades del orden nacional reportaron su Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano, lo que permitió un nivel de cumplimiento del 101,3% frente a la meta establecida en el PND.

Por su parte, Función Pública prestó asistencia técnica a las entidades del orden nacional y territorial, con el fin de propender por la estructuración y efectividad de los procesos de rendición de cuentas. Gracias a ello, todas las entidades nacionales formularon y desarrollaron las acciones correspondientes al componente de rendición de cuentas de la Estrategia de Democratización de la Administración Pública en el marco del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. De esta manera, se cumplió a cabalidad la meta propuesta para el cuatrienio.

Es así como, entre el año 2016 y 2018, Función Pública elaboró diez instrumentos metodológicos que se integraron al Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), dentro de los cuales se destacan:

- El Manual Único de Rendición de Cuentas con enfoque basado en rendición de cuentas y paz, el cual es la guía de obligatoria observancia, por parte de las entidades públicas, que incluye las orientaciones y los lineamientos metodológicos para desarrollar la rendición de cuentas. En esta segunda versión del Manual, se desarrolla un nuevo enfoque que relaciona la gestión pública de las entidades con la garantía de derechos y el aporte a la consecución de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Igualmente, el Manual cuenta con una Caja de Herramientas y

un micrositio<sup>104</sup> que las entidades pueden consultar y emplear durante la formulación, la implementación y el seguimiento y la evaluación de sus estrategias de rendición de cuentas.

- El Sistema de Rendición de Cuentas de la Implementación del Acuerdo de Paz (SIRCAP)<sup>105</sup>, el cual, además de dar cumplimiento a una obligación directa derivada del Acuerdo de Paz, se propone como un referente de articulación entre entidades del orden nacional y territorial para rendir cuentas en función de una política pública y en garantía de derechos, resaltando la importancia de contar con una visión completa y no segmentada del proceso de implementación. El Sistema integra actores, directrices y herramientas para promover y facilitar la rendición de cuentas del Acuerdo, contribuyendo así al acceso a la información y a la generación de espacios de diálogo efectivos en torno al proceso de paz.

El Decreto 270 de 2017, por el cual se regula participación de los ciudadanos o grupos de interesados en la elaboración de proyectos específicos de regulación. Este decreto consagra que, para que los ciudadanos participen en la elaboración de proyectos específicos de regulación, las entidades deben informar, así como definir y adaptar medios físicos y electrónicos, para tal fin. Además, establece que Función Pública será la encargada de señalar los lineamientos para orientar a las entidades durante este proceso.

A diciembre de 2018, el país contaba con legislación anticorrupción, por medio de intervenciones como la reforma al régimen de contratación con las entidades sin ánimo de lucro<sup>106</sup>. Así mismo, en relación con temas de transparencia y lucha contra la corrupción, se fomentó la utilización de ciencias del comportamiento y TIC<sup>107</sup>.

Durante el periodo 2014-2018, se formaron 5.818 multiplicadores en procesos de control social a la gestión pública en el marco de la Estrategia de Democratización de la Administración Pública, lo que sobrepasó la meta en 16,36 p.p. Con lo anterior, se fortaleció el control social para la prevención de la corrupción y se adelantaron acciones para el desarrollo y puesta en marcha de las veedurías ciudadanas.

Además, la Secretaría de Transparencia firmó pactos de transparencia durante 2018 en conjunto con empresas, gremios y entidades, para aumentar el modelo de integridad de empresarios competidores en un mismo sector de negocio, por medio de la adopción de estándares éticos comunes, que contribuyan a prevenir y mitigar los riesgos de corrupción.

---

<sup>104</sup> Para consultar el micrositio del Manual Único de Rendición de Cuentas-MURC, puede ingresar a: <http://www.funcionpublica.gov.co/web/murc/>

<sup>105</sup> El SIRCAP reposa en el siguiente micrositio, para su consulta: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/sispaz/>

<sup>106</sup> Para impulsar programas de interés público se aprobó el Decreto 092 del 23 de enero de 2017 que reglamenta el procedimiento de contratación entre el Gobierno y las entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad.

<sup>107</sup> La expedición de la resolución 0917 del 12 de 2016, –que da lugar a la creación del Laboratorio de Innovación en Lucha contra la Corrupción–, se desarrollaron cuatro ejercicios de innovación social y tecnológica.

Para el cuatrienio se cuenta con 43 pactos firmados, es decir, un sobre cumplimiento de la meta en 22,9 p.p.

## **B. Transparencia en el ciclo de inversión**

Durante el cuatrienio se adelantó el diseño de la Plataforma Tecnológica Integrada de Inversión Pública (PIIP) para cumplir con el compromiso de contar con una herramienta que incorpore información de inversión pública de las diferentes fuentes de financiación. La PIIP comprende los procesos y procedimientos estandarizados que regulan la gestión de la información sobre el ciclo de inversión pública a nivel nacional y territorial en un único sistema de seguimiento a cada proyecto y los recursos que involucran. Además, incluye la unificación de un Banco de Programas y Proyectos para todos los niveles de gobierno y fuentes de financiación. También cuenta con la Metodología General Ajustada (MGA) actualizada y disponible en línea, donde se inscriben todos los proyectos de inversión pública que se van a realizar en el país e incluye la unificación de los sistemas de seguimiento a proyectos de inversión.

Otro de los resultados, relacionado con la transparencia en la administración de los recursos públicos, es el cumplimiento de la meta de la construcción de la Plataforma de Gobierno Abierto denominada Mapainversiones. Esta plataforma es un instrumento de visualización y georreferenciación de las inversiones del SGR, del Sistema General de Participaciones (SGP) y del PGN, tanto recursos como de los proyectos.

## **Objetivo 3. Promover la eficiencia y eficacia administrativa**

---

El cumplimiento de las prioridades estratégicas del Estado supuso la actualización y mejoramiento de la Administración Pública por medio de una gestión moderna y eficiente. Es por ello por lo que se promovió la innovación de mecanismos alternativos para la provisión de bienes y servicios como una cultura propia de la Administración Pública donde la creatividad se impulsó como instrumento del diseño de políticas públicas y herramientas de intervención.

### **A. Reforma administrativa**

La puesta en marcha de herramientas de innovación en el sector público se evidenció en el cuatrienio con el desarrollo de 27 iniciativas de proyectos sobre políticas, planes y programas públicos que concentraron metodologías y/o herramientas de innovación en su ciclo de ejecución, con lo cual se sobrepasó la meta establecida en el cuatrienio en 8 p.p. Con lo anterior, se orientó la gestión pública a un enfoque de resultados, moderna y eficiente.

En 2018, se logró el cumplimiento del 55% de las iniciativas, con un sobrecumplimiento de la meta del año de 87,5 p.p. Particularmente, estas iniciativas se relacionan con: 1) Colciencias: Proyectos de Apropiación Social de la CTI a Ciencia cierta e 2) Ideas para el Cambio; DNP: Proyectos de innovación pública en la 3) aplicación de ciencias comportamentales a la lucha anticorrupción en el PAE y 4) humos contaminantes, con MinAmbiente; 5) MinCultura: Proyecto Comunicación y Territorio; 6) Instituto Humboldt: Inventario participativo en CORNARE; 7) MinTIC: Centro de Innovación Pública Digital; 8) ICBF: Invitación a innovar; 9) Prosperidad Social: Juntos por Sopó, estrategia para reducir la pobreza y 10) Ejercicio Módulo de Oferta; 11) MinCIT: Festival Héroes Fest; 12) Superintendencia de Servicios Públicos: Proyecto Te Resuelvo; 13) SuperSalud: Juego Super S, para acercar la ciudadanía al Estado; 14) Organizaciones Solidarias: Ruta de Atención Diferencial; y; 15) Programa Formar para Emprender.

Adicionalmente, también se superó la meta del cuatrienio en 80 p.p. al lograr 18 iniciativas de cultura de Innovación en la gestión pública. De estas iniciativas, 10 corresponden a 2018, con sobre cumplimiento de la meta anual, con las siguientes iniciativas: 1) FNG: Formación en innovación y metodologías de innovación aplicadas en talleres de creatividad, 2) MinTIC: Proyecto INNES, apropiación de la innovación para afrontar retos de la economía digital, 3) DNP: Caja de herramientas para promover una mentalidad de experimentación en el sector público, 4) Cancillería: Promoción de postulación de proyectos en convocatorias de innovación del Estado, 5) ESAP: Módulo de competencias gerenciales para adelantar proyectos institucionales estratégicos, 6) Findeter: #HéroesdeInnovación, grupo que acompaña procesos de innovación; 7) Función Pública: Estrategia de Cambio Cultural por mejores servidores públicos; 8) ICBF: Modelo de Innovación Institucional; 9) CRC: Guía de Innovación Abierta y 10) Archivo General: Modelo de Innovación Institucional.

## **B. Gestión pública efectiva y estándares mínimos de prestación de servicios al ciudadano**

La implementación de la política de Buen Gobierno enfatizó en la mejora de las condiciones de calidad y efectividad en la prestación de los servicios al ciudadano. Por esta razón, se crearon espacios de integración de la oferta pública para la ciudadanía, se implementaron medidas para fortalecer las capacidades institucionales y, de gestión de las entidades públicas, y se optimizaron procesos para construir un entorno competitivo en beneficio de la sociedad.

En este sentido, entre 2015 y 2018 se realizaron 29 ferias nacionales de servicio al ciudadano, superando la meta del cuatrienio en 20,8 p.p., fijada en 24. Estos espacios facilitan el acceso a todos los servicios, trámites, programas y campañas que ofrecen las entidades de la administración pública. En las ferias participaron en promedio 75 entidades

del orden nacional y territorial, y se beneficiaron 203.087 personas con el acceso a 319.669 atenciones. En 2018, se realizaron nueve ferias: cuatro durante el primer semestre y cinco durante el segundo, como antesala de los talleres Construyendo País.

Así mismo, se implementaron cuatro (4) Centros Integrados de Servicio (CIS), en: Chaparral (2017), Tumaco, Pitalito y Corozal (2018), los dos (2) últimos culminados por el nuevo Gobierno. Los CIS reúnen de forma permanente, a distintas entidades públicas (nacionales, departamentales y locales), para prestar, con los más altos estándares de calidad, trámites y servicios a los ciudadanos de territorios que antes tenían una baja presencia institucional. Estos Centros cuentan con una tecnología para el manejo de grandes datos, un esquema de medición de la productividad y efectividad de la operación para la mejora continua, la integración con los canales telefónico y virtual, y una dedicación explícita al empoderamiento ciudadano. Con esta intervención, se dio cumplimiento al 100% de la meta prevista para el cuatrienio.

Adicionalmente, se llevaron a cabo 112 jornadas de Exporegalías, lo que permitió superar la meta del cuatrienio, correspondiente a 45. Estas jornadas son espacios de atención masiva en las que se brinda información, asistencia técnica, jurídica y tecnológica a alcaldías y gobernaciones relacionada con las directrices generales, procesos, lineamientos, metodologías y/o criterios para el funcionamiento del SGR y resolver inquietudes sobre las mismas. Igualmente, se constituyen en un espacio de acercamiento entre diferentes entidades del gobierno central y organizaciones internacionales, para favorecer convenios que permitan identificar proyectos de inversión que beneficien a la población.

En cuanto al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades públicas nacionales para un mejor servicio al ciudadano, se evidenció un incremento en el índice de cumplimiento de la política de servicio al ciudadano a nivel nacional<sup>108</sup>, al pasar de 66,9 en 2014 a 73,46 en 2018, con lo cual se superó la meta fijada del cuatrienio en 5 p.p. Por su parte, las entidades territoriales alcanzaron un índice de 61,5, lo que representa un cumplimiento del 85,4% de la meta del cuatrienio.

En materia de percepción ciudadana frente a la cobertura y calidad de los trámites y servicios del Estado, en 2018 se obtuvo un índice<sup>109</sup> de 61,7, superior a lo registrado en

---

<sup>108</sup> Este índice, se calcula con base en los datos registrados por las entidades de la rama ejecutiva en el Formulario Único de Reportes de Avances de la Gestión (FURAG) y se estructura a partir de parámetros como: planeación, atención incluyente y accesibilidad, caracterización y medición de percepción, publicación de información, protocolos y buenas prácticas de servicio al ciudadano, protección de datos personales, gestión de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias, y gestión del talento humano.

<sup>109</sup> El índice de percepción ciudadana es calculado con base en la información de la Encuesta de Percepción Ciudadana del DNP.

2014 en 3 p.p. aproximadamente, con lo cual se alcanzó el 95% de la meta establecida para el período.

Durante el periodo 2014-2018, se estandarizaron las necesidades y lineamientos que las entidades del orden nacional adelantaban en el marco de las políticas de desarrollo administrativo, dando paso a la actualización del MIPG, en virtud de la inclusión del Modelo Estándar de Control Interno y la Gestión de la Calidad.

Es así como a 2018, la nación cuenta con el Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional, instancia encargada de la divulgación del Modelo, su implementación y ejecución por intermedio del accionar de diez<sup>110</sup> entidades que lo conforman. Este desarrollo administrativo permitió realizar acciones que conllevaron a que se implementara, por parte del DAFP, el 100% de las recomendaciones dadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en materia de control interno para el ingreso de Colombia en esta instancia internacional. Dichas sugerencias se enmarcaron en el mejoramiento de la profesionalización de los funcionarios del sector público a cargo de las auditorías.

Como resultado, durante el cuatrienio las entidades públicas obtuvieron 10,5 puntos de mejora en el desempeño de las políticas<sup>111</sup> evaluadas en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, lo que permitió cumplir con las expectativas y proyección de la meta planteada en 0,5 p.p. Adicionalmente, el porcentaje de entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional que mejoraron sus niveles de implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), como parte del proceso de apropiación del Sistema de Control Interno, fue del 90%, por lo que se cumplió en su totalidad la meta establecida en el cuatrienio.

Por otra parte, el Gobierno nacional cumplió la meta propuesta de racionalización de trámites, la cual facilitó a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos.

Desde el año 2005, Función Pública asumió el liderazgo de la política de racionalización de trámites en cumplimiento del mandato de la Ley 962 de 2005 y adelantó diferentes acciones con el fin de mejorar la relación de los ciudadanos con el Estado y

---

<sup>110</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Departamento Administrativo de la Función Pública, Archivo General de la Nación, Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y Contaduría General de la Nación.

<sup>111</sup> Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público; Gobierno digital; Seguridad digital; Planeación institucional y Servicio al ciudadano, y Seguimiento y evaluación del desempeño institucional; Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos.

promover la implementación de la política en las entidades de la administración pública nacional y territorial.

Para ello, el DAFP realizó las siguientes acciones:

- Apoyó la racionalización de 1.493 trámites a diciembre de 2018<sup>112</sup>, de los cuales 1.157 ya se habían racionalizado para cierre de gobierno (agosto de 2018), implementando, a través de la Función Pública, una estrategia integral para garantizar el cumplimiento de tal objetivo, la cual contempló el ciclo de vida de un trámite en tres etapas: creación de nuevos trámites, divulgación de trámites y simplificación o eliminación de trámites. Dentro de las principales acciones de racionalización implementadas se encuentran: la automatización de trámites, la apertura de nuevos puntos de atención, reducción de tiempo de entrega del trámite, reducción de requisitos o pasos para los ciudadanos, y la eliminación del trámite o procedimiento. Dichas mejoras han generado ahorros para los ciudadanos por valor de 88.054 millones de pesos de 2015 a diciembre de 2018.
- Fortaleció el proceso de aprobación de nuevos trámites evitando la generación de cobros y pasos no autorizados por ley.
- Evitó que en trámites nuevos se exigieran documentos que pueden ser consultados por las entidades en registros públicos.
- Garantizó que los procesos que surten los ciudadanos para acceder a sus derechos sean claros y sencillos.
- Aprobó 58 nuevos trámites, de 2015 a agosto de 2018.

Así mismo, se acompañó la inscripción de 44.273 registros de trámites en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT), de 2015 a agosto de 2018, garantizando el acceso de los ciudadanos a información actualizada sobre las condiciones de modo, tiempo y lugar para acceder a los servicios del Estado.

### C. Empleo público fortalecido

En el marco de la modernización y actualización de los marcos jurídicos, se incorporaron instrumentos que consolidaron las competencias laborales, y se desarrollaron prácticas innovadoras que promovieron el aumento de la eficiencia en la Administración Pública. De esta forma, se establecieron las condiciones necesarias para contar con un servicio público de excelencia, para aumentar la confianza de la ciudadanía en el Estado.

---

<sup>112</sup> Ver <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntSI/26/1144/5211> corte 31 de diciembre de 2018 y <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojODg1OTIxOWEtMDM3Ni00NTMwLWI1YTgtZWQ4NjBiYTZyOTdjliwidCI6IjU1MDNhYWMyLTdhMTUtNDZhZi1iNTIwLTJhNjc1YWQxZGYxNiIsImMiOiR9> corte marzo 31 de 2018

A partir de la puesta en marcha de las acciones definidas para mejorar los subsistemas de gestión del talento humano, se logró que 364 entidades del orden nacional la implementaran, lo que permitió sobrepasar así la meta proyectada.

Asimismo, y con el fin de medir el desempeño del servidor público, mejorar la realimentación de su desempeño y lograr una coherencia entre el desempeño institucional y el desempeño de los gerentes públicos y de cada servidor, 151 entidades de la rama ejecutiva del orden nacional implementaron modelos de evaluación que contemplan en su definición y diseño la valoración del cumplimiento de objetivos y metas institucionales. De esta manera, se sobrepasó la meta establecida.

Ahora bien, con el objetivo de medir los cambios estratégicos desarrollados en el cuatrienio en la política de empleo público, se implementó en 151 entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, así como en 63 entidades territoriales, la totalidad del Plan Estratégico de Empleo Público que se diseñó y lideró por el DAFP, en consonancia con las recomendaciones dadas por la OCDE. Por ende, se registra un cumplimiento del 100% en esta meta particular.

Por otra parte, en relación con los procesos de construcción de paz sostenible, se impulsaron intervenciones priorizadas que fortalecieron las capacidades de las entidades que propenden por los derechos de las mujeres, del apoyo integral a los funcionarios públicos víctimas del conflicto armado, de empleo público para la población reinsertada y desmovilizada, y de proyectos de capacitación para servidores públicos de los niveles nacional y territorial.

En ese orden de ideas, 89.325 servidores públicos del orden nacional y territorial fueron formados en pedagogía de paz por medio de estrategias presenciales y virtuales, lo que permitió sobrepasar en 11,66 p.p., la meta del cuatrienio. Lo anterior es el reflejo de la implementación de la estrategia de formación de servidores públicos en construcción de paz, que diseñó y lideró el DAFP durante el periodo 2014-2018.

#### **D. Modernización de archivos públicos**

Con el propósito de modernizar los archivos públicos, gestionar y salvaguardar el patrimonio documental, entre 2014 y 2018, se digitalizaron 30,7 millones de imágenes del fondo documental del Archivo General de la Nación (AGN), lo que permitió superar la meta del cuatrienio en 53 p.p. Así mismo, 21,3 millones de imágenes se encuentran disponibles en línea a través de la plataforma Archidoc y con ello se sobrepasó la meta en 106%. Se destaca la elaboración del Banco Terminológico de series y subseries documentales comunes para las instituciones públicas cuya consulta está en línea en la página web del AGN, ofreciendo hoy a los archivistas 126 términos en áreas comunes de la gestión documental, control interno, financiera, humana, planeación, jurídica y contractual.

## E. Infraestructura física para la gestión pública

Bajo esta categoría se estructuraron los proyectos inmobiliarios de Renovación Urbana del Centro Administrativo Nacional —Ciudad CAN y Proyecto Ministerios—. Sin embargo, se presentaron distintas situaciones jurídicas y administrativas que no permitieron el cumplimiento de la meta propuesta en el PND 2014-2018, por lo que a la fecha el avance físico de estos proyectos es de 0%.

Con respecto al Proyecto Ciudad CAN, se adelantaron las gestiones necesarias para la autorización de cupo que permitiera comprometer vigencias futuras excepcionales para la ejecución del proyecto, bajo el esquema de Asociación Público Privado. Lo anterior, requería del ajuste del Marco de Gasto de Mediano Plazo por parte del CONPES; sin embargo, dicho ajuste no surtió trámite durante la vigencia. Adicionalmente, se llevaron a cabo las gestiones ante diferentes entidades con el propósito de avanzar en la viabilidad técnica relacionada con los servicios públicos. Con CODENSA se logró avanzar para subsanar las observaciones al proyecto eléctrico de los transformadores de servicios comunes de las torres 2 y 3 del Primer Edificio del CAN. Al cierre de la vigencia, se está a la espera de aprobación por parte de CODENSA.

Respecto al Proyecto Ministerios<sup>113</sup>, se cuenta con los diseños arquitectónicos y estudios técnicos definitivos de las manzanas 6 y 10. En cuanto al desarrollo del Plan de Implantación de la manzana 10, se radicó solicitud de actualización de cabida y linderos para tres predios que conforman la manzana. La Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas, debe presentar ante el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC) y el MinCultura un documento consolidado de los resultados de las mesas de trabajo, para que el proyecto sea incorporado dentro del Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico (PEMP) de Bogotá, con la propuesta de reclasificación de conservación patrimonial de inmuebles y las alturas máximas permitidas para el desarrollo de los predios reedificables.

### Objetivo 4. Optimizar la gestión de la información

---

La información es un activo importante para el país. La información de calidad y confiable permite a los tomadores de decisión utilizar estos insumos para la formulación, evaluación y ajuste de políticas públicas, tanto a nivel nacional como territorial.

---

<sup>113</sup> El área de intervención del proyecto está comprendida entre las carreras 4 y la Avenida Carrera 10 y desde la calle 10 hasta la calle 6C, sobre nueve manzanas agrupadas en tres polígonos, así Polígono 1: Conformado por las manzanas catastrales 2, 3, 4, 6 y 10; Polígono 2: Por las manzanas 7 y 8; y Polígono 3: Por las manzanas 19 y 20. Dada la magnitud del proyecto, éste debe adelantarse por etapas, y en consecuencia la gestión de la Agencia Nacional Inmobiliaria estuvo enmarcada en el desarrollo del polígono 1.

Adicionalmente, la información constituye una herramienta para la ciudadanía para estar informada sobre el avance de las acciones del gobierno.

## A. Información estadística

Para la construcción de un país más equitativo, la producción y difusión de las estadísticas oficiales genera mejor información para la toma de decisiones. Por ello, se realizaron acciones encaminadas a mejorar la pertinencia, coherencia y oportunidad de las estadísticas oficiales.

Durante 2018, 29 estadísticas cumplieron la calidad del proceso estadístico y fueron catalogadas como oficiales, por lo que se cumplió la meta prevista en un 200%. Adicionalmente, a partir de los registros administrativos generados por las entidades del orden nacional, se crearon y complementaron tres operaciones estadísticas en 2018, para un total de 18 durante el cuatrienio, lo que permitió alcanzar el 100% de la meta.

Igualmente, se trabajó en herramientas, planes y estrategias para acercar a los ciudadanos a la información estadística producida en el país por el DANE. En 2018, se atendieron 2.048.338 usuarios, quienes accedieron a esta información a través de los bancos de datos, salas de procesamiento especializado y de los servicios al ciudadano sistematizados en el ámbito nacional.

En referencia a la realización del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, en 2018 se alcanzó el 95% de avance acumulado en la ejecución del proceso censal. Dada la complejidad del trabajo de campo y las dificultades de acceso a los municipios más apartados del país, el cierre de la recolección se realizó el 31 de octubre de 2018, esto conllevó a la modificación de los cronogramas de trabajo, lo cual no permitió alcanzar el cumplimiento del 100% de la meta, como estaba previsto.

Además, se trabajó en el fortalecimiento de la producción de la información geográfica. De tal forma, en 2018, el IGAC registró un total de 116.118 hectáreas con cartografía básica a escala 1:2.000, con lo que se superó la meta en 11 p.p. Igualmente, se registraron 51.407.100 hectáreas a escala 1:25.000, con lo que se cumplió la meta en un 88,6% — 53.094.302—. En cuanto a la nivelación de la Red Geodésica Nacional<sup>114</sup>, se cumplió con la meta establecida para la vigencia, con un 103,5% de avance, es decir 6.120 de kilómetros nivelados de la Red Geodésica Vertical Nacional.

---

<sup>114</sup> La Red Geodésica Nacional está compuesta por la elaboración de puntos densificados. Estos puntos son puntos geodésicos de redes secundarias. Estos son insumos utilizados para la elaboración de cartografía básica, fotogrametría, levantamientos topográficos con fines catastrales, apoyo a la medición de tierras en áreas pequeñas, restitución de tierras, entre otros. La cantidad de puntos densificados que se requieren para una zona específica depende de las dinámicas urbanas que requieren mayor densificación.

## B. Sistemas de información para la gestión pública

La estrategia Gobierno en línea —denominada Gobierno Digital desde 2018— buscó aumentar la eficiencia gubernamental por medio de las TIC, lo que implicó incrementar las herramientas disponibles al público para prestar mejores servicios a la ciudadanía y fortalecer las competencias TIC al interior de las entidades del Estado.

En materia de trámites y servicios ciudadanos disponibles en línea, entre 2014 y 2018 se logró poner en funcionamiento 18 trámites y servicios de alto impacto social, lo que permitió cumplir con la meta del cuatrienio. Estos son: 1) Registro civil, 2) Cédula de ciudadanía, 3) Tarjeta militar, 4) Pasaporte, 5) Consolidación de títulos de educación superior, 6) Impuesto predial, 7) Impuesto de Industria y Comercio, 8) Factura electrónica, 9) Creación de empresas, 10) Registro sanitario, 11) Registro ICA, 12) Afiliación única a la seguridad social, 13) Autorizaciones de servicios médicos y medicamentos, 14) Inscripción, actualización y consulta de información del SISBEN; 15) Historia laboral, 16) Historia clínica electrónica, 17) Solicitud de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente y 18) Solicitud de inscripción o cancelación en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA).

Adicionalmente, el proyecto Sello de la Excelencia del programa Gobierno Digital buscó garantizar la fiabilidad y calidad de los servicios electrónicos a través de la acreditación de productos y servicios de las entidades públicas (MinTIC, 2017a). Durante 2014 y 2018, se certificaron 949 trámites, servicios y productos con el Sello de la Excelencia, de los cuales 544 fueron realizados en 2018, lo que permitió sobrepasar la meta del cuatrienio en 33,6 p.p. Así mismo, se logró la consolidación de los resultados del taller Ciudades inteligentes en Colombia 4.0, la planificación del taller para elaboración de mapa de ruta de Ciudades Inteligentes y la planificación para la evolución del modelo del Sello de Excelencia. Estos resultados fueron significativos, dado que ayudaron a simplificar la interacción entre los ciudadanos y el Estado —por medio de los trámites—.

Respecto a capacitación, al cierre del cuatrienio se logró que 4.781 servidores públicos recibieran educación formal e informal, presencial y virtual, en temas de compras públicas, ciberseguridad y defensa, gestión TI, seguridad y privacidad de la información, y el protocolo IPV6<sup>115</sup> —de las cuales 1.443 se realizaron en 2018—, lo que representó un sobrecumplimiento de la meta del periodo en 21,7 p.p.

Con el objetivo de elevar los estándares de seguridad en la rama ejecutiva del orden nacional, se adoptó el Modelo de Seguridad y Privacidad de la Información en el Estado. Es así como, en 2018, se vincularon los siguientes sectores en la incorporación de este

---

<sup>115</sup> El protocolo IPV6, es la versión 6 de IP (Internet Protocol), el cual fue diseñado para coexistir con IPV4 en un proceso de transición, con el fin de que de manera transparente deje de utilizarse y desaparezca de la red.

modelo en su gestión: MinTransporte, Función Pública, Ciencia y Tecnología, Coldeportes, MinInterior, MinCultura, Relaciones Exteriores, MinDefensa e Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia. Con lo anterior, se dio cumplimiento del 100% de la meta del cuatrienio, al contar con la adopción de este Modelo de Seguridad y Privacidad de la Información en los 24 sectores de la administración pública, lo que permitió la apropiación de la Estrategia en los componentes de: TIC para la gestión, TIC para Gobierno Abierto, TIC para servicios y Seguridad y Privacidad de la Información.

Por otro lado, el Modelo de gestión en TI (IT4+®), es una herramienta que buscó mejorar la eficiencia y transparencia de las organizaciones mediante la alineación de sus procesos de planeación y gestión con el mejor uso de la tecnología. A lo largo del cuatrienio, 230 entidades adoptaron este modelo, de la cuales 85 lo implementaron en 2018, lo que permitió sobrepasar la meta de cuatrienio en 9,5 p.p. Los talleres y el acompañamiento personalizado tuvieron alcances, tanto a nivel nacional como territorial, e incluyeron entidades de diferentes sectores (Tabla 12). Con la adopción de los instrumentos derivados de modelo de gestión TI, las entidades del Estado aumentaron el control sobre los recursos, mejoraron el seguimiento tanto de estos como de sus procesos de administración, y contaron con información oportuna y de calidad para la toma de decisiones.

**Tabla 12. Entidades del orden nacional y territorial que adoptan instrumentos del modelo de gestión en TI, 2018.**

Nro.	Entidad	Nro.	Entidad
1	Alcaldía de Puerto Santander (Norte de Santander)	44	Alcaldía la Uvita (Boyacá)
2	Gobernación de Putumayo	45	Migración Colombia
3	Alcaldía de Puerto López (Meta)	46	Alcaldía de Guatavita (Cundinamarca)
4	Alcaldía de Tunja (Boyacá)	47	Ministerio del Interior
5	Transmilenio	48	Secretaría Distrital de Integración Social
6	Alcaldía Castilla la Nueva (Meta)	49	Secretaría General de Bogotá
7	Alcaldía de Boyacá (Boyacá)	50	Jardín Botánico de Bogotá
8	Alcaldía de Topagá (Boyacá)	51	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
9	Alcaldía de Tenjo (Cundinamarca)	52	Alcaldía de Acacias (Meta)
10	Alcaldía de Chinchiná (Caldas)	53	Alcaldía de Puerto Escondido (Córdoba)
11	Alcaldía de Palestina (Caldas)	54	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
12	Gobernación de Amazonas	55	Aguas y Aguas de Pereira

Nro.	Entidad	Nro.	Entidad
13	Alcaldía de Leticia (Amazonas)	56	Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal
14	Alcaldía de Viracachá (Boyacá)	57	Alcaldía de Castilla la Nueva (Meta)
15	Alcaldía de Chivatá (Boyacá)	58	Alcaldía de Boyacá (Boyacá)
16	Alcaldía de Subachoque (Cundinamarca)	59	Alcaldía de Villeta (Cundinamarca)
17	Alcaldía de Turmequé (Boyacá)	60	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
18	Alcaldía de Santa Sofía (Boyacá)	61	NVEMAR
19	Alcaldía de Guepsa (Santander)	62	SPE
20	Alcaldía de Tota (Boyacá)	63	Unidad de Planeación Minero Energética
21	Subred Norte E.S.E (Distrital)	64	Secretaría Distrital de la Mujer
22	Secretaría Distrital de Planeación (Distrital)	65	PETI - Hospital General de Medellín
23	Secretaría Distrital de Ambiente (Distrital)	66	Orquesta Filarmónica de Bogotá
24	Alcaldía de Facatativá (Cundinamarca)	67	Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta
25	Alcaldía de Quebrada Negra (Cundinamarca)	68	Pensiones de Antioquia
26	Alcaldía de Ginebra (Valle del Cauca)	69	Alcaldía de Providencia (Nariño)
27	Alcaldía de Guacarí (Valle del Cauca)	70	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA
28	Alcaldía de Yotoco (Valle del Cauca)	71	Secretaría Distrital de Educación
29	Alcaldía de Santa Rosa (Cauca)	72	Alcaldía de Vista Hermosa
30	Alcaldía de Calamar (Guaviare)	73	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas
31	Fundación Guillermo Alzate (Distrital)	74	Alcaldía de Cajicá (Cundinamarca)
32	Instituto Distrital de Arte – IDARTES (Distrital)	75	Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos Bogotá
33	Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud –IDIPRON (Distrital)	76	Alcaldía de Algarrobo (Magdalena)
34	Subred Integrada de Occidente (Distrital)	77	Alcaldía de Cumaribo (Vichada)
35	Alcaldía de Chamez (Casanare)	78	Unidad para las Víctimas
36	Alcaldía de San Roque (Antioquia)	79	Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público
37	Alcaldía de Tibiritá (Cundinamarca)	80	Unidad Administrativa Especial de
38	Alcaldía de Ubalá (Cundinamarca)	81	Instituto Distrital de Patrimonio

Nro.	Entidad	Nro.	Entidad
39	Alcaldía de Villeta (Cundinamarca)	82	Unidad Administrativa Especial de
40	Instituto Distrital de Turismo (Distrital)	83	Fondo de Prestaciones Económicas,
41	Superintendencia de Notariado y	84	Secretaría Distrital de Salud de
42	Alcaldía de Gómez Plata (Antioquia) Alcaldía de Guachucal (Nariño)	85	Secretaría Jurídica Distrital

Fuente: MinTicMinTIC

En este sentido, entre 2014 y 2018, se logró que los 24 sectores de la administración pública adoptaran el Marco de Referencia de Arquitectura Empresarial para la Gestión (MRAE), con lo cual se cumplió la meta del cuatrienio.

La adopción de un lenguaje común entre las entidades facilita el intercambio de información, el manejo único de fuentes y la adopción de arquitectura de las TI. Por lo tanto, el país avanzó en la consolidación de la plataforma de interoperabilidad del Estado. Entre 2014 y 2018, 267 entidades de la administración pública del orden nacional y territorial publicaron servicios interoperables en la plataforma del Estado, 30 de las cuales lo realizaron en 2018, lo que representó un sobrecumplimiento de la meta del cuatrienio de 3,9 p.p.

Este resultado se alcanzó gracias a los procesos de capacitación masiva en interoperabilidad y lenguaje común, así como al acompañamiento especializado. Lo anterior representó uno de los mayores logros en materia de fortalecimiento de las TIC en el Estado, dado que la colaboración interinstitucional permitió brindar servicios en línea, con una ventana única de atención para los ciudadanos.

Gracias a la alianza entre la Agencia de Contratación Estatal Colombia Compra Eficiente (CCE) y el MinTIC, se implementaron los Acuerdos Marco de Precios (AMP) para la adquisición de bienes y servicios TI, con el objetivo de que las entidades simplificaran procesos, redujeran costos y mejoraran la eficiencia del Estado. Durante el cuatrienio, se desarrollaron 20 AMP y 200 entidades públicas del orden nacional fueron beneficiadas con el uso de estos acuerdos, lo que permitió sobrepasar la meta de este periodo en 4,2 p.p. De estas entidades, 47 fueron beneficiadas a lo largo de 2018, lo que permitió superar la meta de la vigencia en ocho entidades. Adicionalmente, las compras realizadas por medio de la Tienda Virtual del Estado Colombiano superaron los \$2 billones, lo que generó un ahorro por más de \$1 billón.

Por último, para fortalecer la gestión pública territorial, en el 2017 se lanzó el Sistema de Estadísticas Territoriales – TerriData, con el fin de poner a disposición de los gobiernos

locales y de la ciudadanía en general, una herramienta que permite visualizar más de 800 indicadores con desagregación departamental y municipal. Esta herramienta cuenta con funcionalidades como fichas territoriales, tableros de control, comparaciones, descargas y mapas. Con todo esto, se promueve el control social y se pone a disposición de las autoridades nacionales y locales un instrumento para mejorar el proceso de focalización y toma de decisiones de los gobiernos locales

### **C. Seguimiento y evaluación de las políticas públicas**

En el período 2014-2018, se dio continuidad a los procesos de seguimiento y evaluación, a través del Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados (Sinergia). Con este instrumento se permitió la visualización de los resultados de las intervenciones gubernamentales, en los diferentes sectores, y el análisis de impacto de algunas intervenciones de políticas públicas implementadas como herramienta de apoyo al rediseño y ajuste de las políticas y programas priorizados por el Gobierno nacional.

En cuanto al seguimiento a la ejecución de las políticas públicas, este fue realizado mediante 1057 indicadores, en los 24 sectores de la administración pública, 83 entidades y 200 programas. Al cierre de 2018, el porcentaje de actualización de los indicadores fue de 84,3%, que representa un cumplimiento de la meta del cuatrienio de 93,7%, el cual indica la respuesta de la mayoría de las entidades con la actualización de la ejecución de las políticas. En este resultado, se destacaron en la actualización, por un lado, los sectores que llegaron al 100%: Inteligencia, Defensa, Función Pública y Cultura; y de otro lado, los que estuvieron entre 90% y 100%: Presidencia (97,1%), TIC (96,2%), Vivienda (95,9%), Minas y Energía (95,0%), Relaciones Exteriores (95,0%), Estadísticas (91,7%), Planeación Nacional (91,5%) y Educación (90,0%). No obstante, se reconoce que situaciones como la movilidad de personal, las coyunturas de ajustes en los programas y cambios institucionales afectaron la dinámica del reporte periódico de información en Sinergia por parte de las entidades usuarias.

A nivel de evaluaciones, durante el período 2015 - 2018, se contrataron 40 evaluaciones con recursos del DNP, se realizaron 6 evaluaciones internas, se apoyó técnicamente el diseño y supervisión de 2 evaluaciones contratadas con recursos de cooperación internacional, y se firmó un convenio interinstitucional para el desarrollo de una evaluación. Es preciso resaltar que, de estas evaluaciones, al cierre del 2018 se finalizaron 33 y 10 se encuentran actualmente en ejecución.

Como parte de la estrategia de uso de las evaluaciones para la toma de decisiones de política pública, se consolidó la construcción de las matrices de Uso, Apropiación y Difusión de las Evaluaciones, las cuales tienen como objetivo proponer acciones desde el DNP para impulsar la implementación al interior de cada una de las entidades ejecutoras, de las recomendaciones obtenidas a partir de los resultados de la evaluación. Al cierre de 2018,

se finalizaron 42 matrices de Uso, Apropriación y Difusión, superando así la meta del cuatrienio en 46,15 p.p.

Complementariamente, en el cuatrienio se brindó información relevante a los tomadores de decisión, a través de seis levantamientos de información de la Encuesta de Percepción Ciudadana al Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (EPC-PND). El objetivo de esta encuesta fue tener información que dé cuenta de la forma como la ciudadanía percibe los bienes y servicios públicos generados y los resultados alcanzados con las distintas intervenciones gubernamentales. Este instrumento se aplicó semestralmente y en cada levantamiento se realizaron 9.710 encuestas que permitieron obtener información representativa a nivel nacional, urbano-rural, regional, de Bogotá y de tres áreas metropolitanas del país —Medellín, Cali y Barranquilla—. Con lo anterior se logró el cumplimiento al 100% de la meta del cuatrienio.

## **Objetivo 5. Optimizar la gestión de la inversión de los recursos públicos**

---

En el cuatrienio 2014-2018 se promovió una gestión eficiente en la ejecución efectiva de los recursos de inversión pública, tanto en el suministro de bienes como en la prestación de servicios, para garantizar el bienestar general de la ciudadanía y el goce de sus derechos. En esta dirección, se fortaleció la administración del presupuesto en las entidades, del orden nacional y territorial, en: la planificación estratégica, el sistema de medición del desempeño del sector público, el ciclo de la inversión pública acorde con el PND, los sistemas de gestión presupuestal y financiera, y en los instrumentos de evaluación del presupuesto de inversión.

### **A. Presupuesto de inversión informado por desempeño y resultados**

Al respecto, en el cuatrienio se cumplieron al 100% las siguientes metas fijadas: 1) metodología para la construcción del Presupuesto Orientado a Resultados; 2) 165 programas misionales con cadenas de valor formuladas; 3) un total de 30 sectores de la administración pública que utilizan información de desempeño y resultados para la asignación presupuestal; 4) el lanzamiento y puesta en marcha de la plataforma Mapainversiones con la visualización en WEB de los recursos de inversión SGR, SGP y PGN. Adicionalmente, fue diseñado el Sistema de información integrado de planeación y presupuestación y seguimiento de la inversión (PIIPP) para los recursos de la nación, SGP y SGR, con lo cual se cumplió el 85% de la meta del cuatrienio que implica la puesta en operación.

Se destaca que con el proceso seguido en los anteriores logros se obtuvo la clasificación de la inversión pública bajo un esquema que permite claridad en la información y mayor transparencia en el seguimiento tanto de los recursos como de las metas establecidas, un Plan Plurianual de Inversiones organizado bajo esta nueva estructura, el 99% de los proyectos del Presupuesto General de la Nación reformulados, el 100% de los proyectos de SGR que se presentaron desde 2018, igualmente formulados bajo esta estructura, y un acuerdo de voluntades entre diferentes actores territoriales para poder llevar este modelo a los futuros planes de desarrollo de las entidades territoriales. A nivel de los soportes documentales se deja un manual de clasificación de inversión pública actualizado, y un documento de soporte metodológico.

## **B. Estandarizar y hacer más eficiente la contratación estatal**

En el cuatrienio, se logró la meta de implementar el Sistema de Contratación Pública (SECOP II) como herramienta disponible de acceso a las entidades estatales, sector privado y a la ciudadanía en general. Esta plataforma permitió la gestión del proceso de contratación a nivel nacional, en el marco de la estrategia de transformación de la cultura de la contratación pública orientada a la reducción de costos y la eficiencia en los recursos de las entidades. De tal forma, 4.180 entidades estatales, del orden nacional y territorial, reportaron sus procesos de contratación a través del SECOP, con lo cual, también, se superó la meta del cuatrienio en 2,55 p.p.

## **C. Consolidar el SGR**

En el cuatrienio 2014-2018 se orientaron acciones hacia la consolidación de la reforma al SGR realizada en 2012. A este nivel se logró obtener un mayor ahorro, una mejora en el crecimiento y en la competitividad regional, se contribuyó con la reducción de la pobreza y se generaron cambios institucionales.

Un logro a resaltar fue la aprobación del 99% del presupuesto asignado SGR mediante los decretos de liquidación de las vigencias, entre 2015 a 2018, en proyectos de inversión. En total fueron \$19,03 billones asignados, correspondientes, por un lado, a las vigencias 2015-2016: 9,60 billones de pesos y, de otro lado, vigencias 2017-2018: 9,43 billones de pesos. El valor aprobado fue de \$19,02 billones. Con lo anterior, se superó la meta del cuatrienio en 15,1 p.p. consistente en llegar al 86% de recursos aprobados.

También, en el cuatrienio se logró que 1.245<sup>116</sup> entidades territoriales se beneficiaran con los recursos de las regalías en la ejecución de 13.892 proyectos de inversión por un

---

<sup>116</sup> Corresponden a 1.056 municipios, 32 Departamentos, 14 CAR, Bogotá D.C. y 142, otros ejecutores.

monto total de \$44,4 billones, de los cuales \$34,2 billones corresponden al SGR. El número de proyectos terminados pasó de 1.138 en 2014 a 9.991<sup>117</sup> en 2018, con lo cual se cumplió el 99,9% de la meta del cuatrienio. En estos proyectos se ejecutó un total de \$15,3 billones, correspondientes a los recursos del SGR —Departamentos, Municipios, Corporaciones Autónomas Regionales y otras entidades públicas— y \$2,6 billones por otras fuentes.

Otros resultados asociados a la implementación del Sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación a los recursos de regalías fueron:

- \$7,6 billones del SGR en mitigación de riesgos, desde 2014 hasta 2018, por las medidas establecidas y el seguimiento a 1.359 proyectos.
- 493 proyectos identificados en estado crítico, por medio de visitas y evaluación a entidades ejecutoras, en el marco del modelo de control preventivo.
- 206 proyectos —por valor de \$2,2 billones—, de 2014 a 2018, superaron la causal de su estado crítico, para lo que reorientaron su ejecución a partir de la identificación temprana de situaciones que ponían en riesgo su ejecución, por medio del seguimiento, a las acciones de mejora formuladas por el ejecutor y a la realización de mesas de trabajo para tomar medidas oportunas.
- 314 proyectos con acciones de control por valor total de \$4,6 bilones a través de 777 foros y la participación de 43.856 asistentes en 403 municipios.
- 305 proyectos con evaluación de resultados por valor total de \$1,1 billones (58% del valor del total de terminados). Lo anterior incluye 7 sectores/subsectores<sup>118</sup> evaluados de 2016 a 2018. Estos resultados pueden ser consultados en la página web del SGR: <http://bit.ly/evaluacionSGR>.
- 1.118 entidades ejecutoras designadas por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) fueron medidas en 2018, las cuales ejecutan 13.109 proyectos financiados con recursos del SGR. También, se calculó el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR), el cual mide la gestión administrativa y desempeño de los proyectos en eficiencia y eficacia, cuyos resultados se pueden consultar en la página web del SGR: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/%C3%8DndicedeGesti%C3%B3ndeProyectosdeRegal%C3%ADas.aspx>.

De otro lado, se logró la meta de definir 50 proyectos estandarizados en un portafolio de proyectos tipo, disponibles en WEB para ser utilizados por las entidades territoriales para que puedan formular y estructurar proyectos, bajo estándares mínimos de prestación de servicios, dotación y calidad, de una manera más ágil y eficiente. La construcción de este

---

<sup>117</sup> Total de proyectos terminados por las 1.197 entidades públicas ejecutoras de proyectos del SGR.

<sup>118</sup> Sectores/subsectores: 1) Agua Potable y Saneamiento Básico (acueducto), 2) Transporte (red urbana), 3) Educación (infraestructura educativa), 4) Vivienda (nueva urbana y rural), 5) Agropecuario (proyectos productivos), 6) Ciencia Tecnología e Innovación, y 7) Ambiente y Desarrollo Sostenible.

portafolio de proyectos tipo se realizó a partir de estándares sectoriales definidos conjuntamente con los ministerios, con el objeto de contribuir al cierre de brechas territoriales, proveer parámetros mínimos de calidad en la prestación de servicios, acuerdos con la OCDE, y desarrollar capacidades técnicas de información en alcaldías y gobernaciones sobre los beneficios, incentivos y oportunidades que ofrece la estandarización para los procesos de planificación territorial.

## **Objetivo 6. Promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y cooperación internacional**

---

Durante el período 2014-2018 se establecieron lineamientos para promover y asegurar los intereses nacionales en el exterior en seis estrategias: 1) consolidación de la oferta y la demanda de cooperación internacional en función de los objetivos de política exterior; 2) diversificación de la agenda política exterior con socios tradicionales y no tradicionales; 3) consolidación y posicionamiento de Colombia en instancias globales multilaterales, regionales y subregionales; 4) promoción del desarrollo social y económico de las regiones de frontera y su integración con los países vecinos; 5) fortalecimiento de la política migratoria, el servicio consular y el servicio al ciudadano; y 6) fortalecimiento institucional de las entidades del sector de relaciones exteriores; las cuales se detallan a continuación.

En materia de consolidación de la oferta y la demanda de cooperación internacional, durante 2018 se suscribieron 14 instrumentos y proyectos de cooperación internacional, y en el cuatrienio 2014-2018, en total se suscribieron 77 instrumentos, programas y proyectos de cooperación internacional, distribuidos de la siguiente manera: 1) 32 instrumentos de cooperación bilateral, 2) 12 instrumentos de cooperación multilateral, 3) 29 programas bilaterales de cooperación Sur-Sur, y, 4) cuatro estrategias regionales de cooperación Sur-Sur; con los cuales se superó la meta propuesta de 74 instrumentos.

Adicionalmente, en 2018 se implementaron 25 iniciativas, convenios y proyectos con la comunidad internacional que contribuyeron con la construcción de paz; estas iniciativas favorecieron para que se diera cumplimiento a la meta propuesta en el cuatrienio 2014-2018 —383—, la cual se superó en 41 iniciativas adicionales. Entre los proyectos se encuentran estrategias de restauración ecológica, garantía de representación de las víctimas, implementación del enfoque de género, protección, asistencia humanitaria y soluciones para personas afectadas, entre otros.

Con el propósito de diversificar la agenda de política exterior geográfica y temáticamente en concordancia con los intereses del orden nacional, durante 2018, el sector Relaciones Exteriores desarrolló 58 acciones estratégicas para consolidar y lograr resultados en el marco de las agendas bilaterales a nivel global (socios tradicionales y no

tradicionales). Entre dichas acciones se realizó la suscripción de memorandos de entendimiento, acuerdos de cooperación, acuerdos de inversión, actas de compromiso, acuerdos económicos y comerciales, declaraciones conjuntas y el desarrollo de programas o proyectos en conjunto; para el cierre del cuatrienio 2014-2018, en total se implementaron 176 acciones.

En este sentido, en 2018, el sector adelantó las siguientes acciones: 1) suscripciones de Memorandos de entendimiento con Grecia y Malta —consultas políticas—, Italia —sector energético—, Principado de Mónaco —fortalecimiento de la cooperación en economía, comercio, inversión, ciencia, océanos y medio ambiente—, Noruega —cooperación en desarrollo y manejo sostenible del sector petrolero, el sector pesquero y acuícola—, entre otros países como México, Argentina, Brasil, Ecuador, Estados Unidos y Perú; 2) acuerdos para exención de visas para estancia de corta duración con Serbia y para pasaportes diplomáticos, oficiales y de servicio con Belarús; 3) convenio con Japón para la eliminación de la doble tributación, con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias; 4) suscripción de acuerdos con Países Bajos —transporte aéreo— y Corea —reconocimiento y/o intercambio de licencias de conducción— 5) seguimiento a los Planes Binacionales de Integración Fronteriza con Perú y Ecuador y; 6) participación de Colombia en Paraguay en la IV Reunión de la comisión mixta cultural, educativa, deportiva y de turismo y; en Uruguay en la VI Reunión de la comisión mixta de cooperación técnica, científica, cultural, educativa y deportiva; entre otros.

En el marco del Plan de Promoción de Colombia en el exterior, durante 2018, en más de 50 países se realizaron 377 actividades culturales, académicas y deportivas, distribuidas de la siguiente manera: 1) 352 actividades culturales, 2) 13 intercambios deportivos, 3) cuatro intercambios culturales, y; 4) ocho cursos de español. Para el cuatrienio 2014-2018, en total se adelantaron 1.164 actividades relacionadas con el Plan de Promoción, con lo cual se dio cumplimiento a la meta establecida —918 actividades—.

Adicionalmente, como parte de la iniciativa Diplomacia Deportiva y Cultural, en la vigencia 2018, se llevaron a cabo 17 intercambios, los cuales beneficiaron a 193 niños, niñas y adolescentes y 28 profesores y/o entrenadores, de 28 municipios y 15 departamentos de Colombia, en las siguientes disciplinas: atletismo, basquetbol, béisbol, fútbol, natación, rugby, surf y voleibol y; en temas culturales como: acordeón, gaita, arpa, chirimía y medios audiovisuales. Para el cierre del cuatrienio 2014-2018, en total se beneficiaron 1.731 niños, niñas y adolescentes, con lo cual se cumplió la meta establecida que correspondió a 1.658 beneficiarios.

En materia de movilidad académica, en 2018, se otorgaron 106 becas a jóvenes colombianos en Chile, México y Perú, en las áreas de administración pública, ciencias políticas, comercio internacional, economía, finanzas, ingenierías, innovación, ciencia y

tecnología, medio ambiente y cambio climático, negocios y relaciones internacionales y turismo. Como resultado de lo anterior, durante el cuatrienio se beneficiaron 575 estudiantes en la plataforma de movilidad estudiantil y académica de la Alianza Pacífico.

En relación con la consolidación de la presencia y posicionamiento de Colombia, durante 2018, el país participó en 78 foros regionales y multilaterales para la promoción y defensa de intereses nacionales, con lo cual se cumplió con la meta establecida —39—. Así mismo, para el cuatrienio 2014-2018, Colombia participó en 235 foros, mediante los cuales se dio cumplimiento a las prioridades de política exterior.

De otra parte, respecto a la promoción del desarrollo social y económico de las regiones de frontera, durante el cuatrienio 2014-2018, se adelantaron intervenciones integrales en 20 zonas de frontera, que beneficiaron a los municipios de: Providencia (San Andrés), Puerto Leguízamo (Putumayo), Unguía (Chocó), Tumaco (Nariño), Leticia (Amazonas), Puerto Asís (Putumayo), Mitú (Vaupés), Cumbal (Nariño), Puerto Carreño (Vichada), Uribia (La Guajira), Arauca (Arauca), Ipiales (Nariño), Manaure (La Guajira), Acandí (Chocó), Cumaribo (Vichada), Cubará (Boyacá), Cúcuta (Norte de Santander), Guachucal (Nariño), Maicao (La Guajira) y San Andrés (San Andrés). De la misma manera, se implementaron 831 proyectos de impacto social y económico en los sectores de agua y saneamiento básico, educación, cultura, deporte, ambiente, energía, salud, desarrollo económico y gobernabilidad. Adicionalmente, se desarrolló un proyecto que benefició a la comunidad Rrom en la Kumpania de Cúcuta (Norte de Santander), que tuvo por objetivo el fortalecimiento de las fuentes de generación de ingresos mediante la entrega de maquinaria y demás elementos para la confección de calzado, así como capacitaciones para el mejoramiento de las técnicas de confección y su comercialización.

Como parte del proceso de fortalecimiento de la política pública en las zonas de frontera, en el marco de la implementación del Documento CONPES 3805: “Prosperidad para las Fronteras de Colombia”, durante la vigencia 2014 a 2018, se adelantaron 33 sesiones de las Comisiones Regionales para el Desarrollo Fronterizo, en las cuales participaron líderes locales, autoridades regionales y representantes de las entidades nacionales, así como representantes del pueblo Rrom.

Por otra parte, Migración Colombia, en aras de contribuir con la implementación de la Política Pública de Fronteras —documento CONPES 3805— cumplió los siete compromisos adquiridos, direccionados a la optimización de la gestión migratoria en el territorio nacional, mediante las siguientes acciones: 1) adecuación y/o remodelación de diez sedes regionales y puestos de control migratorio, 2) implementación de herramientas tecnológicas (seis esclusas o puertas automáticas) en puntos de control migratorio, 3) adquisición de siete nuevas sedes en los departamentos de Frontera, 4) promoción de la gestión de nuevo proyecto en zona fronterizas que apoye la labor migratoria a través de la

implementación de la Balsa Migratoria del Puesto de Control Fluvial de Leticia, 5) implementación de la "Red Migratoria de Garantías a nacionales, turistas y extranjeros: Red Migrante"; 6) elaboración de estudios, análisis e investigaciones de comportamientos y fenómenos migratorios en zonas fronterizas y; 7) optimización de los canales, servicios y trámites para la atención al ciudadano con la adquisición e implementación de la Unidad Móvil de Servicios Migratorios.

Adicionalmente, como resultado del fortalecimiento de los procesos de integración con los países vecinos, entre 2014 a 2018, se establecieron cuatro mecanismos binacionales de integración fronteriza: 1) Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador Colombia (PBIFEC) versión 1.0, 2) Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza Perú Colombia, 3) Fondo de Desarrollo Fronterizo y Reparación Social en el marco del PBIFEC, y 4) actualización del PBIFEC versión 2.0.

Finalmente, en el fortalecimiento de la política migratoria, el servicio consular y el servicio al ciudadano, durante el cuatrienio 2014-2018, el sector instaló 559 consulados móviles para los servicios y trámites consulares a la población colombiana, que, por efecto de la distancia, tuviese la dificultad para trasladarse a la sede consular. Estos consulados beneficiaron 98.743 connacionales en el exterior. Así mismo, durante el último cuatrienio se implementaron cuatro nuevos Puestos de Control Migratorio en zonas de frontera en los departamentos de Nariño y Norte de Santander, lo cual contribuyó a la optimización en la atención de la dinámica migratoria; y se intervinieron 40 misiones de Colombia en el exterior (21 consulados, tres delegaciones y 16 Embajadas) a través de la dotación y/o mantenimiento de las sedes, durante la vigencia 2018, para un total de 183 intervenciones durante el cuatrienio.

## IX Crecimiento Verde

El crecimiento económico ha generado tanto beneficios como desafíos para la sociedad en términos de la conservación, gestión y aprovechamiento sostenible del capital natural del país. Para asegurar un desarrollo que cumpla con parámetros de sostenibilidad, que reduzca los impactos del cambio climático y que cambie la tendencia del deterioro ambiental, el PND 2014-2018 establece los siguientes objetivos: 1) avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono, 2) proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y la gobernanza ambiental, y 3) lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático.

En el marco de estos objetivos, se implementaron diferentes acciones de política pública que permitieron un avance del 81,2% en las metas del sector ambiente durante el cuatrienio. En particular, con respecto a las metas establecidas para esta estrategia, durante el cuatrienio de 56 indicadores, 32 reportaron un cumplimiento igual o superior al 100%, siete indicadores reportaron un porcentaje de avance mayor o igual al 80% y menor al 100%, 7 indicadores presentaron un porcentaje de avance mayor o igual al 50% y menor al 80% y 10 indicadores menores al 50% (Tabla 13).

**Tabla 13. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018 <sup>119</sup> – Crecimiento verde.**

Esperado ( $X \geq 100\%$ )	Alto ( $80\% \leq X < 100\%$ )	Medio ( $50\% \leq X < 80\%$ )	Bajo ( $X < 50\%$ )	Total
32 (57%)	7 (13%)	7 (13%)	10 (17%)	56 (100%)

Fecha de corte: diciembre 31, 2018. Fecha de actualización: abril 29, 2019.  
Fuente: cálculos DNP.

Los resultados específicos y las acciones desarrolladas se presentan en las siguientes secciones.

### Objetivo 1: Avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono

El crecimiento verde basado en la innovación y aumento en la productividad y eficiencia en el uso de los recursos naturales busca reducir los costos de la degradación ambiental y la mitigación del cambio climático, por medio de procesos más eficientes e incluyentes que maximicen los beneficios económicos, sociales y ambientales de la implementación de políticas, programas y acciones sectoriales. Por lo anterior, a continuación, se presentan los avances logrados por los sectores de minas y energía, vivienda, agropecuario y transporte como contribución a un desarrollo sostenible.

<sup>119</sup> Para mayor detalle sobre los indicadores de esta estrategia transversal, consultar la página de Sinergia: <https://sinergiapp.dnp.gov.co>.

## **A. Impulsar la transformación de sectores hacia sendas más eficientes y de bajo carbono**

Durante el cuatrienio 2014-2018 se trabajó con los sectores de minas y energía, vivienda, agropecuario y transporte, con el fin de alinear los objetivos y estrategias sectoriales hacia el crecimiento verde. Lo anterior se promovió con la incorporación de variables ambientales en sus procesos de planificación y cambios en la tendencia de desarrollo hacia sendas más eficientes, competitivas, bajas en carbono y resilientes a los efectos del cambio climático.

Uno de los enfoques de la estrategia de crecimiento verde para el sector de minas y energía se relaciona con la masificación de nuevas fuentes de energía en el sector transporte, en línea con los compromisos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Al cierre del período 2014-2018, el país contaba con un total de 585.644 automotores que utilizaron energéticos alternativos, en los que se incluyen vehículos convertidos a gas natural y vehículos eléctricos, de los cuales 16.120 fueron en 2018, con lo que se avanzó en el 74,3% de la meta anual.

Con el fin de reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y contar con un sistema energético más limpio y sostenible, en 2018 se logró el aumento de la capacidad instalada de fuentes no convencionales y energías renovables en el sistema energético nacional a 11.853 MW —con lo que se superó la meta anual y del cuatrienio en 19,4 p.p.—. Sin embargo, se mantiene como reto incrementar la capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía renovable en las ZNI, ya que para esta vigencia se avanzó en el 86,5% de la meta anual y del cuatrienio —la capacidad fue de 7,79 MW de los 9,0 MW esperados—.

Con el objetivo de minimizar los impactos ambientales y reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, el sector transporte buscó a través de diferentes acciones disminuir la edad promedio del parque automotor de carga con peso bruto vehicular superior a 10,5 toneladas, fortalecer el uso de otros modos de transporte diferentes al carretero y aumentar el uso de modos que fomentarán la movilidad activa en las ciudades. En 2018, se desintegraron un total de 20.084 vehículos con peso bruto vehicular superior a 10,5 toneladas, mostrando un incremento del 10% frente a lo alcanzado en el 2017, año en el que se desintegraron 18.906 vehículos.

Adicionalmente, para mitigar los impactos del transporte de carga carretero, se implementaron acciones dirigidas a fortalecer el uso de modos de transporte diferentes a este. Lo anterior permitió llegar a 3,96 millones de toneladas de carga —sin carbón— transportadas por los modos férreo, fluvial y aéreo. De estos, un total de tres millones de

toneladas fueron transportadas por modo fluvial, mientras que 0,8 millones de toneladas fueron transportadas por modo aéreo, y un poco más 25.000 toneladas por vía férrea.

Por último, se cofinanciaron sistemas de transporte público con opciones de intermodalidad para mejorar la sostenibilidad del transporte urbano. Durante el cuatrienio, se realizaron un total de 43 intervenciones en espacios de infraestructura dedicados a la intermodalidad lo que permitió alcanzar el 92,3% de la meta planteada para el 2018. De igual forma, a diciembre de 2018, se continuaba con la implementación y ejecución de proyectos como el NAMA TAnDem<sup>120</sup>, Transporte activo (TA) y Gestión de la Demanda de Transporte (GDT) con los cuales se busca mitigar las emisiones de GEI en las ciudades con sistemas de transporte público cofinanciados por la Nación, mediante la implementación e impulso de la movilidad sostenible.

Adicionalmente, se encontraba en desarrollo la creación de nodos multimodales y centros de integración modal con cicloparqueaderos, en cumplimiento de la Ley 1811 de 2016<sup>121</sup>. Dado lo anterior, los entes gestores de los SITM y SETP, avanzaron en el diseño e implementación de esquemas de estacionamientos adecuados, seguros y ajustados periódicamente a la demanda de bicicletas, que permitieran a los usuarios realizar e integrar viajes intermodales.

De este modo, a diciembre de 2018, se reportó que el 30,7% de los viajes realizados en ocho ciudades —Bogotá, Medellín, Barranquilla, Pereira, Cali, Bucaramanga, Soacha y Área Metropolitana de Centro Occidente— del país utilizaron medios de transporte sostenibles, es decir modos de transporte no motorizados.

Con respecto al sector agropecuario, las acciones se concentraron en implementar herramientas para incentivar el aprovechamiento productivo y sostenible del suelo y de los recursos naturales. De esta manera, la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) aplicó la metodología de evaluación de tierras para identificar las alternativas de producción y realizó estudios de zonificación a escala 1:25.000 sobre la aptitud productiva. En el cuatrienio, se zonificaron 1.595.424 hectáreas, lo que superó la meta en 6 p.p.

Por otro lado, promover modelos productivos que garanticen un uso eficiente del agua y la sostenibilidad de la infraestructura del sector agropecuario, es fundamental para enfrentar riesgos climáticos que afectan la producción. En este sentido, en 2018 se adelantó

---

<sup>120</sup> El NAMA (Acciones Nacionalmente Apropriadas de Mitigación en inglés) son acciones voluntarias para reducir emisiones de gases efecto invernadero. En este caso la NAME TanDem son medidas de transporte activo (TA) y gestión de la demanda (GD) para facilitar los escenarios para impulsar la movilidad sostenible.

<sup>121</sup> Por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el código nacional de tránsito

la adecuación de 111.190 hectáreas con manejo eficiente del recurso hídrico para fines agropecuarios, lo que representa un avance del 92,66% de la meta para el periodo.

Para prevenir el deterioro de los ecosistemas y la afectación de las comunidades a causa de la actividad minera, durante este cuatrienio se avanzó en la elaboración de la “Política para la gestión de pasivos ambientales”, en la cual se establece una única definición de pasivos ambientales y los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para su gestión y recuperación (DNP, 2015).

## **B. Mejorar la gestión sectorial para la disminución de impactos ambientales y en la salud asociados al desarrollo económico**

La cocción con leña genera impactos ambientales y en la salud con mayor énfasis en las zonas rurales del país. Por esta razón, una de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, para disminuir estos impactos fue la entrega de soluciones de vivienda rural que buscan mejorar las condiciones de vida de la población y reducir la contaminación generada por el uso de leña para cocinar. Por lo anterior, en el cuatrienio MinAgricultura entregó 51.849 soluciones de VIS rural en la zona rural dispersa de 21 departamentos del país, de las cuales 45.749 fueron viviendas nuevas y 6.100 mejoramientos de vivienda. Lo anterior representa un avance del 69,1% de la meta del periodo.

Así mismo, con el objetivo de disminuir los impactos ambientales y en la salud asociados con el uso del mercurio en la minería del oro, durante este cuatrienio se brindó asistencia técnica en los componentes minero ambiental, social y económico empresarial a 6.805 UPM en proceso de formalización en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guajira, Huila, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander y Tolima. Al respecto, 3.010 UPM recibieron asistencia técnica en 2018, con lo que se superó ampliamente la meta del año.

Adicionalmente, para 2018 se propuso como meta asistir con tecnologías limpias a 12 plantas de beneficio de oro legales que utilizan mercurio en sus procesos de beneficio; en efecto se llegó a 25 plantas intervenidas, con lo que se sobrepasó la meta cuatrienio en 16 p.p. —la meta cuatrienio era brindar asistencia a 50 plantas y se logró un total de 58 plantas intervenidas—.

En el cuatrienio 2014-2018, un total de 46.830 mineros fueron capacitados en el uso de tecnologías limpias en los departamentos de Tolima, Nariño, Cauca, Bolívar, Santander y Risaralda, con lo que se superó la meta prevista —29.307 de estos mineros recibieron la asistencia en 2018—.

Finalmente, con el fin de asegurar un manejo integral de los residuos sólidos para la disminución de los impactos ambientales, se llevaron a cabo procesos de asistencia técnica en el Distrito Capital de Bogotá y en 29 de los 32 departamentos del país. Así mismo, durante el período 2014-2018, el 82,2% de los municipios del país trataron adecuadamente los residuos sólidos generados, ya sea mediante relleno sanitario, celdas de contingencia y/o procesos de aprovechamiento —la meta del cuatrienio era llegar al 83% de los municipios—. Frente al tratamiento de las aguas residuales urbanas, la meta establecida en 41% para el cuatrienio fue cumplida, con el tratamiento de 27,5 m<sup>3</sup>/s de aguas residuales de los centros urbanos del país para el año 2017, que representan el 42,6%.

## **Objetivo 2: Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y la gobernanza ambiental**

---

Para mantener la capacidad de los ecosistemas de proveer servicios, que son la base para el desarrollo de las actividades económicas y sociales del país, es necesario conservarlos, restaurarlos y reducir su degradación. En consecuencia, se requiere de un ordenamiento integral del territorio, de una gestión sectorial y urbana sostenible, y de negocios que promuevan el uso adecuado de la biodiversidad, todo ello en un contexto de cambio climático que implica un reto adicional en materia de sostenibilidad.

Lo anterior requiere de una institucionalidad fortalecida que promueve la reducción de los conflictos ambientales, impulsa la competitividad de los sectores, genera beneficios sociales y reduce la inequidad territorial.

### **A. Conservar y asegurar el uso sostenible del capital natural marino y continental de la Nación**

Con el objetivo de conservar y asegurar el uso sostenible del capital natural marino y continental de la Nación, se incrementó el número de hectáreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Es así que, en 2018, 2.024.786 hectáreas fueron declaradas en el SINAP, con lo que se llegó a un total de 30,9 millones de hectáreas protegidas y se sobrepasó la meta fijada para este cuatrienio de 25,9 millones de hectáreas protegidas. Adicionalmente, a cierre de 2018, se logró delimitar un total de 37 páramos de los 36 proyectados—con lo que se sobrepasó en 2,8 p.p. la meta anual y cuatrienio— y se llegó a un total de 12 humedales designados dentro de la lista de importancia internacional RAMSAR, superando ampliamente la meta de 9 humedales establecida para el cuatrienio.

La tasa anual de deforestación presentó reducciones significativas en los últimos años, al pasar de 310.000 hectáreas en 2010 a 219.973 en 2017. Aunque se logró dicha

reducción, el sector tiene como reto detener esta problemática, ya que en 2017 no se logró cumplir con la meta anual de llegar a 120.000 hectáreas deforestadas.

No obstante, se aumentó el número de hectáreas en proceso de restauración al pasar de 400.021 en 2014 a 630.357 en 2018, con lo que se sobrepasó en 43,9 p.p. la meta programada para esta vigencia y para el cuatrienio.

Con el objetivo de continuar con la implementación de estrategias de solución de conflictos por uso, ocupación o tenencia en el Sistema de Parques Nacionales Naturales, durante 2018 se implementaron dos estrategias en las áreas protegidas del Santuario de Flora y Fauna de la Ciénaga Grande de Santa Marta y el Parque Nacional Natural Los Churumbelos, con lo cual se logró cumplir el 100% de la meta anual y de la meta cuatrienio.

Así mismo, se avanzó en la implementación de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+) y en la iniciativa Visión Amazonía que impulsaron actividades productivas sostenibles con la participación de comunidades indígenas y campesinas. Durante este cuatrienio, los dos sectores que se vincularon a esta estrategia fueron el sector agropecuario e infraestructura — con lo que se logró un avance del 66,6% de la meta cuatrienio—. No obstante, los resultados positivos evidenciados anteriormente no se reflejan en la opinión de los ciudadanos, ya que según la EPC (DNP, 2018), el 38% de la población está en desacuerdo con que el Gobierno realiza programas y proyectos para conservar el medio ambiente.

## B. Ordenamiento integral del territorio para el desarrollo sostenible

A través de la elaboración y socialización de la Estructura Ecológica Principal del país, prevista en el Plan de Acción de Biodiversidad 2010-2020 y la propuesta del Estatuto de Zonificación de uso Adecuado del Territorio, se buscó la unificación de lineamientos para el ordenamiento integral. Lo anterior permitió reducir los conflictos asociados a su uso inadecuado y la consecuente degradación ambiental.

En ese contexto, a 2018, 17 autoridades ambientales formularon, actualizaron y adoptaron sus determinantes para el ordenamiento territorial de acuerdo con los lineamientos del orden nacional (Tabla 14), con lo cual se logró cumplir la meta cuatrienio.

**Tabla 14. Autoridades ambientales que adoptaron determinantes ambientales, 2014 - 2018.**

Nro.	Corporación Autónoma Regional (CAR)	Sigla CAR	Resolución
1	Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los ríos Negro y Nare	CORNARE	Resolución 112-4703 de Octubre 2014
2	Corporación Autónoma Regional de Norte de Santander	CORPONOR	Resolución 1158 de Marzo de 2015

Nro.	Corporación Autónoma Regional (CAR)	Sigla CAR	Resolución	
3	Corporación Autónoma Regional del Tolima	CORTOLIMA	Resolución 560	Marzo de 2015
4	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca	CVC	Resolución 574	Septiembre de 2015
5	Corporación Autónoma Regional de Nariño	CORPONARIÑO	Resolución 1177	Diciembre de 2015
6	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico	CDA	Documento 2016	2016
7	Corporación Autónoma Regional del Atlántico	CRA	Resolución 0000420	Junio de 2017
8	Corporación Autónoma Regional del Dique	CARDIQUE	Resolución 1182	Julio de 2017
9	Corporación para el desarrollo sostenible del sur de la Amazonía	CORPOAMAZONÍA	Resolución 1336	Octubre de 2017
10	Corporación Autónoma Regional del Cauca	CRC	Resolución 11917	Octubre de 2017
11	Corporación Autónoma Regional de los valles del Sinú y San Jorge	CVS	Resolución 346	Octubre de 2017
12	Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia	CORPORINOQUÍA	Resolución 300.41.17.2193	Diciembre de 2017
13	Corporación Autónoma Regional de Risaralda	CARDER	Resolución 1723	Diciembre de 2017
14	Corporación Para El Desarrollo Sostenible del Área Manejo Especial la Macarena	CORMACARENA	Resolución 1821	Agosto de 2018
15	Corporación Para El Desarrollo Sostenible del Área Manejo Especial la Macarena	CORMACARENA	Resolución 2053	Septiembre de 2018
16	Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia	CORANTIOQUIA	Documento 2018	2018
17	Corporación Autónoma Regional de Santander	CAS	Resolución 00858	2018
18	Corporación Autónoma regional de Sucre	CARSUCRE	Resolución 2434	Diciembre de 2017

Fuente: DNP, Sinergia, MinAmbiente.

De igual manera, en coordinación con las autoridades ambientales se trabajó en la formulación e implementación de instrumentos de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas. En 2018, se formularon 20 nuevos Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) (Tabla 15), con lo que se superó en 40 p.p. la meta anual y meta cuatrienio.

**Tabla 15. POMCA formulados, 2014-2018.**

POMCA formulados en 2014-2016	POMCA formulados en 2017	POMCA formulados en 2018
Río Gualí (2014)	Río Ciénaga de Mallorquín y los Arroyos Grande y León	Río La Vieja ajuste (CRQ y CVC)
Río Guamal (2014)	Río La Miel	Río Arma (Corpocaldas, Cornare y Corantioquia)
Río Pamplonita (2015)	Río Otún	Río Bajo Cesar- Ciénaga Zapatosa (Corpocesar)

POMCA formulados en 2014-2016	POMCA formulados en 2017	POMCA formulados en 2018
Río Chico-Grande (2015)	Río Suaza	Río Calenturitas (Corpocesar)
Río Chinchiná (2016)	Río Samaná Sur	Afluentes directos río Lebrija Medio (CAS)
	Río Cocorna y Magdalena Medio	Río Opón (CAS)
	Río Negro	Río Medio y Bajo Ariari (Cormacarena)
	Río Samaná Norte	Directos Río Cauca - Río Amaga y Quebrada Sinifaná (Corantioquia)
	Río Nare	Río Zulia (Corponor)
	Río Risaralda	Río Alto Suárez (CAR Cundinamarca)
	Río La Mojana - río Cauca	Río Medio y Bajo Suárez (Corpoboyacá)
	Río Guarín	Río Alto Chicamocha (Corpoboyacá)
		Río Sogamoso (CAS)
		Directos Río Cauca, río Aurra (Corantioquia)
		Río Aburra (Corantioquia)
		Directos al Bajo Magdalena entre El Plato y Calamar (Cardique)
		Río Garagoa (Corpochivor)
		Río Cravo Sur (Corporinoquia)
		Río Ariporo (Corporinoquia)
		Río Hacha (Corpoamazonia)

Fuente: DNP, Sinergia, MinAmbiente.

Finalmente, se formularon 8 de los 10 Planes de Ordenación y Manejo Integral de Unidades Ambientales Costeras (POMIUAC) previstos en el cuatrienio, alcanzando el 80% de la meta. Los POMIUAC formulados son: Alta Guajira, Magdalena, Golfo de Morrosquillo; Río Sinu; Valle Aluvial del Sur; Bahía Málaga – Buenaventura; Río Baudó, Alto Chocó.

### **C. Mejorar la calidad ambiental a partir del fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos, buscando mejorar su competitividad**

Los sectores productivos juegan un papel vital en la calidad ambiental del país, por lo que se promovió mejorar su desempeño a través de acciones relacionadas con la implementación de programas de producción eficiente y reducción de residuos como los planes para la recolección y gestión de residuos posconsumo, la generación de negocios verdes más sostenibles, y el fomento a la biotecnología y la bioprospección.

A partir de lo anterior, se apoyó la consolidación de sectores económicos que generan beneficios ambientales por medio de los Programas de Gestión Ambiental Sectorial y los Programas para reducir el consumo y promover la responsabilidad posconsumo. Es así

que, durante este cuatrienio, se expidieron las siguientes resoluciones: 1) Resolución 668 de 2016 “Uso racional de bolsas plásticas”, 2) Resolución 472 de 2017 “Gestión integral de los residuos generados en actividades de construcción y demolición” y, 3) Resolución 1326 de 2017 “Sistemas de recolección selectiva y gestión ambiental de llantas usadas”, y 4) Resolución 1407 de 2018 “Gestión ambiental de los residuos de envases y empaques de papel, cartón, plástico, vidrio y metal”. Con estos anteriores programas se logró durante este cuatrienio que Colombia pasará de siete a diez programas implementados que contribuyen a reducir el consumo y promover la responsabilidad posconsumo, con lo que se cumplió la meta cuatrienio.

Así mismo, se promovieron negocios verdes y sostenibles, entendidos como bienes y servicios que generan impactos ambientales positivos, basados en las ventajas competitivas regionales y que incorporan buenas prácticas ambientales, sociales y económicas. Para esto, se implementaron Programas Regionales de Negocios Verdes en cinco regiones del país —Amazonia, Orinoquia, Pacífico, Caribe y Centro—, de acuerdo a lo estipulado en el Plan Nacional de Negocios Verdes, con lo cual se alcanzó un avance del 100% de la meta anual y meta del cuatrienio.

Finalmente, se incentivó la búsqueda y aplicación de nuevos recursos biológicos y genéticos para aprovechamiento comercial e industrial, con lo que se buscó la implementación de una estrategia que logrará mejorar el conocimiento del potencial biológico del país, evaluar los mecanismos regulatorios asociados a este mercado y promover la investigación sobre bioprospección. Durante el cuatrienio 2014-2018, se cumplió la meta fijada, al contar con cuatro nuevos acuerdos para el desarrollo de proyectos de biotecnología y bioprospección: 1) Resolución 393 de marzo de 2016 sobre acceso a recursos genéticos con la empresa *Cosmo International Ingredients*, 2) Resolución 653 del 22 de abril del 2016 sobre recursos genéticos y productos derivados con la Universidad Pontificia Javeriana, 3) Resolución 0495 de 2017 sobre recursos genéticos de la uchuva; y 4) Resolución 0921 de 2017 sobre gusano gogollero del maíz.

#### **D. Consolidar un marco de política de cambio climático buscando su integración con la planificación ambiental, territorial y sectorial**

Las estrategias planteadas para encaminar al país en una senda de crecimiento verde requieren de la incorporación efectiva de la política de cambio climático en todas las instancias de planificación. Este marco de política buscaba las acciones necesarias para avanzar hacia la mitigación y adaptación al cambio climático en diferentes ámbitos de la sociedad en el corto, mediano y largo plazo, con el objetivo de reducir los efectos generados por el cambio climático y adaptarse de manera más efectiva ante dichos escenarios. De no hacerlo, se perdería cada año cerca del 0,5% del PIB (DNP-BID, 2014), tan solo en riesgos asociados al cambio climático. Estos efectos fueron percibidos por la población

especialmente con el incremento en el precio de los alimentos —el 70% de los colombianos consideró que el principal efecto que el cambio climático le ocasionó fue en el incremento de los precios en los alimentos, de acuerdo con la EPC (DNP, 2018)—.

Por lo anterior, se buscó el fortalecimiento de la política y de la institucionalidad, a través de la articulación de lineamientos como el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono y la Estrategia Nacional REDD+ con las políticas de desarrollo sostenible del país. Como resultado, en 2016, por medio del Decreto 298, se estableció el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) como la instancia coordinadora de políticas, programas y acciones de mitigación de GEI y adaptación al cambio climático, y se adoptó la Política Nacional. Así mismo, se expidió en 2018, la Ley 1931 de Cambio Climático, que da orientaciones en materia de cambio climático para la planificación de los sectores y los territorios.

Con el objetivo de fortalecer las capacidades regionales, 27 entidades territoriales incorporaron en sus instrumentos de planificación criterios de cambio climático cumpliéndose con ello la meta del cuatrienio. Asimismo, ocho ministerios<sup>122</sup> avanzaron en la formulación de sus planes sectoriales de cambio climático, y durante este cuatrienio se formularon 22 planes que incorporaron políticas de adaptación al cambio climático —con lo que se cumplió el 100% de la meta cuatrienio— (Tabla 16). En dichos planes se identificaron acciones de adaptación y mitigación, así como proyectos para gestionar su implementación, y mejoraron la gestión de la información, el conocimiento en cambio climático y participación de los colombianos.

**Tabla 16. Planes formulados de cambio climático, 2014-2018.**

Año	Departamentos con Planes Integrales de Cambio Climático	Total (Acumulado)
2014	Línea Base*	11
2015	Chocó	12
2016	Atlántico, Cauca, Cesar, Quindío, Magdalena, Santander	18
2017	Arauca, Casanare, Meta, Vichada	22

Fuente: DNP, Sinergia, MinAmbiente.

\*1) Nariño, 2) Cartagena, 3) Huila, 4) Risaralda, 5) Montería, 6) Mojana, 7) Plan Regional Integral de Cambio Climático de Bogotá (PRICC), 8) San Andrés, 9) Tuluá, 10) Buga, y 11) Área insular de Cartagena.

Frente a los asuntos internacionales, el país firmó en 2016 el Acuerdo de París como señal de su compromiso para enfrentar el cambio climático, y presentó su *contribución nacionalmente determinada* (NDC), con metas puntuales en mitigación y adaptación. Mediante la Ley 1844 de 2017, el Congreso ratificó el acuerdo, el cual establece que se

<sup>122</sup> Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Transporte, Vivienda, Ciudad y Territorio, Comercio, Industria y Turismo, Hacienda y Salud y Protección Social.

reducirán las emisiones de gases de efecto invernadero en 20% frente a las proyectadas en 2030.

También, se planteó la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático, que permitió enviar señales para promover inversiones de actores públicos, privados e internacionales. Gracias a ello, se expidió el impuesto al carbono, que cubre el 24% de las emisiones de carbono; los bancos privados emitieron por primera vez bonos verdes por 1 billón de pesos, y se aprobaron recursos no reembolsables del Fondo Verde del Clima por 38 millones de dólares para la adaptación de la región de La Mojana al cambio climático.

En el periodo 2014-2018, el país completó 12 estudios de impacto económico del cambio climático, de los cuales cinco se realizaron en este cuatrienio, con lo que se logró la meta fijada: 1) efectos económicos de futuras sequías en Colombia: Estimación a partir del Fenómeno El Niño 2015, 2) implicaciones de política del Acuerdo de París en la planeación del sistema eléctrico de Colombia, 3) mitigación del cambio climático con un Sistema de Comercio de Emisiones en Colombia: primeros hallazgos económicos, 4) impactos distributivos de un impuesto verde en Colombia: vínculo entre un modelo de micro-simulaciones y equilibrio general; y 5) evaluación económica de los compromisos de Colombia en el marco de COP21.

## **E. Fortalecimiento institucional y gobernanza para optimizar el desempeño del Sistema Nacional Ambiental (Sina), la educación e investigación, y la generación de información y conocimiento ambiental**

En el cuatrienio 2014-2018 se buscó fortalecer la gobernabilidad de las instituciones del Sina para conducir al país hacia un modelo de crecimiento verde, con capacidad para enfrentar los retos en materia de degradación de ecosistemas, contaminación y conflictos ambientales, así como procesos oportunos y pertinentes para la gestión del conocimiento ambiental.

A 2018, el 75,8% de las solicitudes de licencias ambientales y modificaciones a instrumentos de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), fueron resueltas dentro de los tiempos establecidos en el Decreto 2041 de 2014, lo que representa un avance del 79,8% de la meta anual y de la meta cuatrienio.

En cuanto al seguimiento a proyectos con licencia ambiental de competencia de la ANLA en sectores priorizados, con el fin de asegurar un efectivo cumplimiento de las medidas de prevención, mitigación y compensación de los impactos ambientales, para 2018 se priorizaron los sectores de Hidrocarburos, Infraestructura, Minería, Energía y Agroquímicos, para realizar 965 seguimientos, de los cuales se llevaron a cabo 873 con lo

que se logró el 90,4% de las visitas. Lo anterior, implicó un avance del 95,2% de la meta anual y meta cuatrienio —la meta anual y cuatrienio era llegar al 95% de las visitas-.

Por otro lado, durante este cuatrienio el DNP realizó la evaluación de las capacidades institucionales de las CAR con el fin de mejorar el cumplimiento de sus funciones y objetivos. En el marco de la evaluación se clasificaron las Corporaciones de acuerdo a su capacidad institucional y financiera, y se realizaron recomendaciones para su fortalecimiento. Adicionalmente, durante este cuatrienio, 24 Corporaciones recibieron una calificación superior al 80% en su evaluación de desempeño, con lo que se sobre paso en 20 p.p. de la meta anual y cuatrienio.

Finalmente, a través de procesos que fortalecen la gobernanza en la gestión ambiental, durante este cuatrienio se establecieron 53 alianzas nacionales, sectoriales y territoriales que desarrollan la Política Nacional de Educación Ambiental, de las cuales 11 se realizaron en el 2018 con lo que se logró un avance del 92,1% de la meta anual y meta cuatrienio.

### **Objetivo 3: Lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático**

---

Para que la sociedad aumentara su capacidad de resistir, adaptarse y recuperarse frente a los impactos generados por fenómenos de origen natural, incluidos los esperados por la variabilidad y el cambio climático y, por los eventos antrópicos no intencional, se incluyó en el PND 2014-2018 la implementación de medidas de gestión del riesgo de desastres en el marco de los procesos de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres y, de medidas de adaptación al cambio climático. Para esto, la UNGRD logró posicionar el índice de cofinanciación de recursos por parte de las entidades territoriales y sectores beneficiarios del FNGRD, en un 13,6% a 2018, con lo que se superó la meta propuesta en el PND 2014-2018 del 10% para el cuatrienio. Bajo esta acción, se contó con \$266.740 millones cofinanciados de \$859.930 millones invertidos en gestión del riesgo de desastres, los cuales se distribuyeron de la siguiente manera: reducción del riesgo \$178.807 millones, manejo de desastres \$84.312 millones y conocimiento del riesgo \$3.621 millones.

Adicionalmente, durante el cuatrienio la UNGRD acompañó a 102 municipios del país en la formulación del mismo número de proyectos de inversión para promover la gestión del riesgo de desastres, alineados al plan de inversiones municipal, superando la formulación de 102 proyectos de inversión a entidades territoriales, con lo que se superó la meta establecida en 1 p.p. Durante 2018 se formularon 40 de estos proyectos en los

municipios de: Mutiscua, Chitaga, Pamplonita (Norte de Santander); Bucaramanga, Playon, Rionegro (Santander); Restrepo (Meta); Malambo, Santo Tomas, Palmar de Varela, Polo Nuevo, Sabanagrande (Atlántico); Pueblo viejo (Magdalena); Nariño (Antioquia); Belén de Umbria y Marsella (Risaralda); San Pelayo, Ciénaga de Oro, San Carlos (Córdoba); Pitalito (Huila); Nunchía, Sabanalarga, (Casanare); Granada, El Castillo (Meta); Fresno, Rovira (Tolima); Gigante (Huila); Zipaquirá (Cundinamarca); El Tambo; Corinto (Cauca); Yumbo, La Cumbre (Valle del Cauca); El Paso, Bosconia (Cesar); Cicuco, Montecristo (Bolívar); e Itsmina, Quibdó, Tadó, Atrato (Chocó).

Por otra parte, se estableció la necesidad de que los sectores involucraran la GRD en su planificación como lo indica el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de la Ley 1523 de 2012. Por lo tanto, en el cuatrienio tres sectores estratégicos adelantaron acciones para la incorporación de la GRD desde los procesos de conocimiento, reducción y manejo de desastres, a saber: 1) Vivienda: involucró la GRD en su planificación con la asistencia técnica con la asistencia técnica a 378 municipios del país para la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación territorial y igual logró la adopción del Decreto 1807 de 2014<sup>123</sup>, que establece lineamientos para la inclusión de la GRD en los Planes de Ordenamiento Territorial; 2) agricultura: articuló su trabajo con la GRD mediante la incorporación de la protección financiera y propuso una serie de instrumentos financieros y de transferencia del riesgo para los productores agropecuarios con el fin de proteger sus inversiones de manera individual o colectiva, adicionalmente desarrolló Sistemas de Alertas tempranas para la toma de decisiones que apuntan al fortalecimiento sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgo en los sectores productivos del país; y 3) transporte: involucró la GRD desde su plan estratégico institucional 2015-2018 planteando el desarrollo de la infraestructura competitiva (4G) y adelantó el desarrollo de una propuesta junto con el Servicio Geológico Colombiano e INVIAS para el análisis y evaluación de riesgo en la infraestructura prioritaria del sector.

Adicionalmente, la UNGRD concertó el componente programático del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres con 20 sectores durante el cuatrienio, con lo que se cumplió la meta establecida en el PND 2014-2018. Estos sectores fueron: Ambiente, Interior, Vivienda, Defensa, Cultura, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Minas y Energía, Comercio, Educación, Salud, Hacienda, Agricultura, Planeación, Estadísticas, Relaciones Exteriores, Presidencia, Ciencia y Tecnología, Trabajo, Transporte y Justicia.

Con el objetivo de mejorar el conocimiento del riesgo, durante el cuatrienio 2014-2018, se fortalecieron los institutos encargados de investigar y hacer seguimiento y monitoreo de

---

<sup>123</sup> Contenido en el Decreto 1077 de 2015.

las amenazas de origen geológico, hidrometeorológico y marino, a través de nuevas estaciones de monitoreo. Como resultado de lo anterior, en el período 2014-2018 se fortalecieron 189 estaciones a cargo del Servicio Geológico Colombiano (SGC), con lo que se sobrepasó la meta cuatrienio en 107,7 p.p. Por su parte, 367 estaciones a cargo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) fueron fortalecidas, de las cuales 267 se realizaron en el 2018, con lo que se alcanzó un avance de la meta cuatrienio del 69,2%. Además, con el fin de ampliar la información sobre las amenazas ambientales, el IDEAM elaboró, durante el cuatrienio, seis mapas por inundación a escala 1:5.000 para Montelíbano, Ayabel, San Marcos, San Benito, Achí y Pinillos, y 10 mapas por crecientes súbitas para los municipios a escala 1:5.000; por su parte, el SGC actualizó los mapas de amenaza volcánica del Nevado del Ruíz y Galeras y realizó el mapa de Sotará, logrando un cumplimiento de la meta del cuatrienio.

Con el objetivo de mitigar los efectos causados por el fenómeno de La Niña 2010-2011 a través del Fondo Adaptación, se priorizó y avanzó en el desarrollo de cuatro macroproyectos: el reasentamiento de Gramalote a una zona segura, la restauración de los ecosistemas degradados alrededor del Canal del Dique, la intervención integral para la reducción del riesgo de inundaciones en la región de La Mojana y la reducción del riesgo de inundación en El Jarillón de Cali (Tabla 17).

**Tabla 17. Personas beneficiadas y porcentaje de ejecución de los macroproyectos del Fondo de adaptación, 2015-2018.**

Macroproyecto	Personas beneficiadas					2015-2018	% de ejecución acumulado a 2018
	LB 2014	2015	2016	2017	2018		
Plan de reasentamiento de Gramalote	0	0	0	1.570	1.120	2.690	81,43%
Restauración de los ecosistemas degradado en el área de influencia del Canal del Dique	0	8.000	126.200	82.800	0	217.000	48,5%
Reducción del riesgo de inundación en El Jarillón del Río Cali	3.934	2.267	22.382	23.243	31.320	79.212	38,0%
Intervención para reducir el riesgo de inundación en la región de la Mojana	-	-	-	-	-	0	69,8%

Fuente: DNP, Sinergia, Fondo de Adaptación.

Durante el periodo 2014-2018, se lograron reasentar un total de 2.690 personas con la ejecución del Plan de reasentamiento de Gramalote, las cuales fueron beneficiadas con entrega de vivienda en el nuevo casco urbano de Gramalote, con lo que se alcanzó el 66,4% de la meta prevista para el cuatrienio. Gracias a las obras y acciones adelantadas por el Fondo Adaptación se garantizó el restablecimiento de las condiciones sociales, económicas, urbanas, ambientales y administrativas del municipio de Gramalote, no

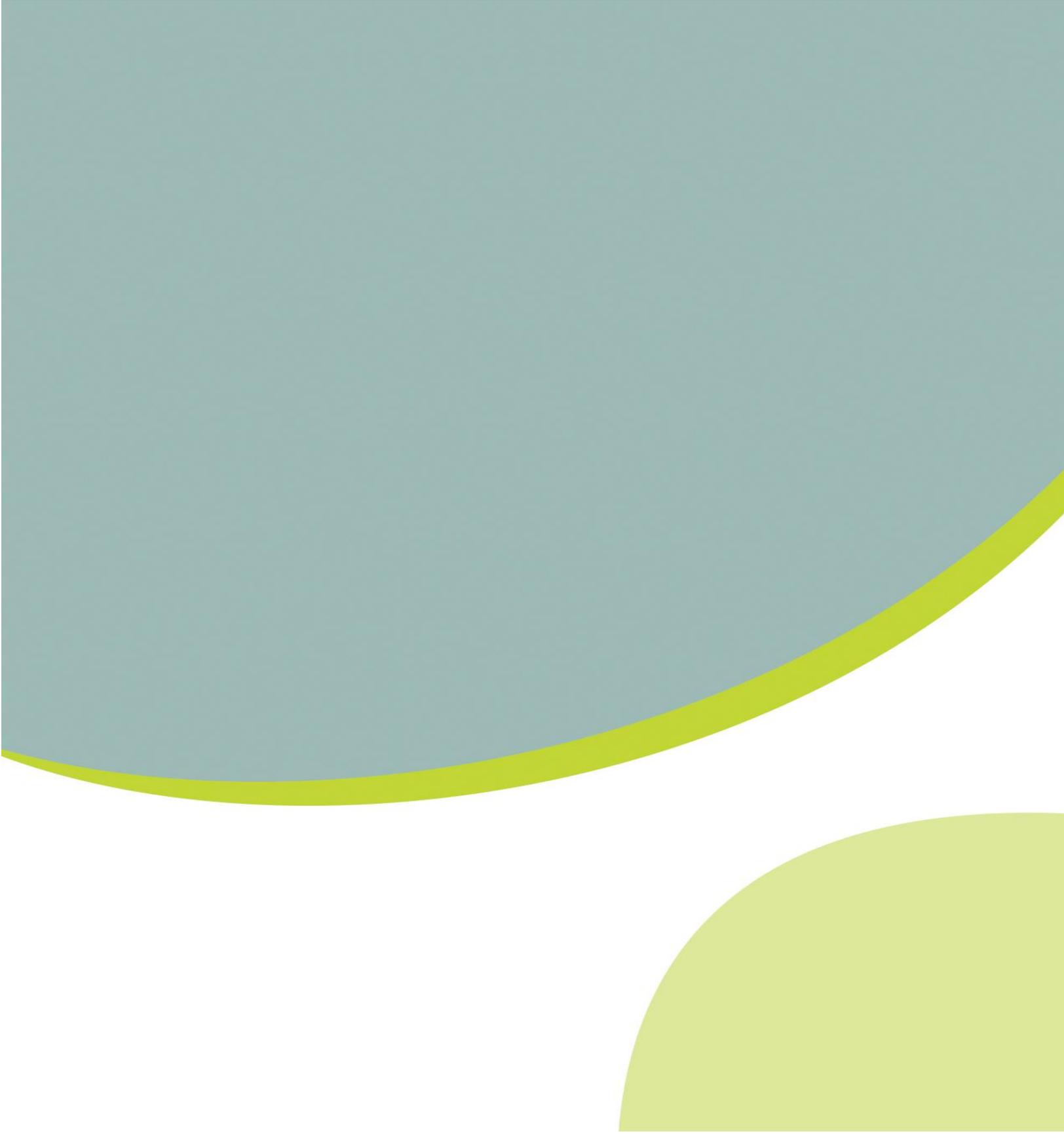
obstante, no se cumplió con la meta de lograr 4.050 personas reasentadas en el nuevo caso urbano del municipio.

Con respecto a la restauración de los ecosistemas degradados en el área de influencia del Canal del Dique, a diciembre de 2018, la recuperación de los ecosistemas en la zona de influencia del Canal del Dique obtuvo un porcentaje de avance del 100% respecto del alcance establecido para la meta financiada en el cuatrienio. No obstante, pese a que el avance en la meta financiada alcanzó el 100%, el porcentaje de ejecución global del macroproyecto alcanzó únicamente el 57,14%, beneficiando a 217.000 personas en esta zona del país.

En lo relativo a la reducción del riesgo de inundación en el Jarillón del Río Cali, un total de 79.212 personas fueron beneficiadas al reducir el riesgo por inundación asociado al río Cauca durante el periodo 2014-2018, lo que representó un avance del 8,8%, frente a la meta de 896.000 personas beneficiadas al final del cuatrienio. En diciembre de 2018, se presentó un porcentaje de ejecución físico del macroproyecto del 38% —correspondiente a un avance de 36,8% frente a la meta del cuatrienio—.

Por último, en la intervención para reducir el riesgo de inundación en la región de la Mojana se presentó un porcentaje de ejecución físico de 69,8% al término del cuatrienio, lo que representó un avance de 79,5%, con respecto a la meta establecida para el cuatrienio, destacándose el avance en el diseño de detalle de las obras de protección de San Marco y Magangué.

# Estrategias Regionales



## X Aspectos generales

---

En los últimos años, se evidenciaron avances en términos de reducción de las brechas existentes en el país. De tal forma, la incidencia de la pobreza multidimensional se redujo, al pasar de 28,5% en 2014 a 17,0% en 2017<sup>124</sup>, mientras que los niveles de desigualdad — medidos a través del coeficiente de Gini— también disminuyeron, al pasar de 0,538 en 2014 a 0,508 en 2017 a nivel nacional.

Sin embargo, los avances no fueron homogéneos en el orden territorial. En particular, la producción se concentra en los territorios con los principales núcleos de desarrollo y en ramas de actividad económica como el comercio, los servicios y la industria manufacturera. Lo anterior configura significativas brechas entre las regiones y propició un patrón de desarrollo altamente desbalanceado e inequitativo al interior del país.

De acuerdo con lo anterior, a partir del reconocimiento de la existencia de disparidades regionales en el país, el PND 2014-2018 presentó un enfoque territorial que desarrolló los pilares nacionales y las estrategias transversales de política para implementar en las regiones del país, de acuerdo con sus particularidades (DNP, 2015). Para efectos de planificación, reducción de brechas y promoción del desarrollo, en el PND en mención se identificaron seis Estrategias Regionales para los siguientes territorios: Caribe, Centro-Oriente y Bogotá D.C., Llanos, Centro-Sur Amazonía, Pacífico, y Eje Cafetero y Antioquia<sup>125</sup>.

Cada Estrategia Regional se estructuró alrededor de un diagnóstico en el que se identificaban las brechas y potenciales de desarrollo, con base en lo cual se precisaron las perspectivas de desarrollo para cada región, en donde el territorio era el referente de análisis, incluyendo la definición de objetivos y estrategias priorizadas, así como las acciones diferenciales, con metas e indicadores asociados.

En este capítulo, correspondiente a los aspectos generales asociados con las Estrategias Regionales del PND (DNP, 2015), se presenta información sobre la estructura y dinámica del PIB departamental, la competitividad y la distribución general de recursos correspondientes al SGP y al SGR. Además, se incluyen los resultados más recientes de la medición del desempeño municipal, el desempeño integral territorial y el desempeño

---

<sup>124</sup> Año más reciente para el que se dispone de información al momento de elaboración de este documento.

<sup>125</sup> Estas regiones están compuestas por los siguientes departamentos:

1. Caribe: Atlántico, Bolívar, Cesar, La Guajira, Magdalena, Sucre, Córdoba, y Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
2. Eje Cafetero y Antioquia: Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda.
3. Centro-Oriente y Bogotá: Bogotá D.C., Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, y Santander.
4. Centro-Sur-Amazonía: Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo, y Tolima.
5. Pacífico: Cauca, Chocó, Nariño, y Valle del Cauca.
6. Llanos: Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vichada, y Vaupés.

fiscal de los departamentos del país. El capítulo termina con la presentación de los resultados globales de la implementación de las Estrategias Regionales definidas en el PND (DNP, 2015) —los cuales se desarrollarán en mayor detalle en los siguientes capítulos de este documento—.

## Estructura y dinámica económica

---

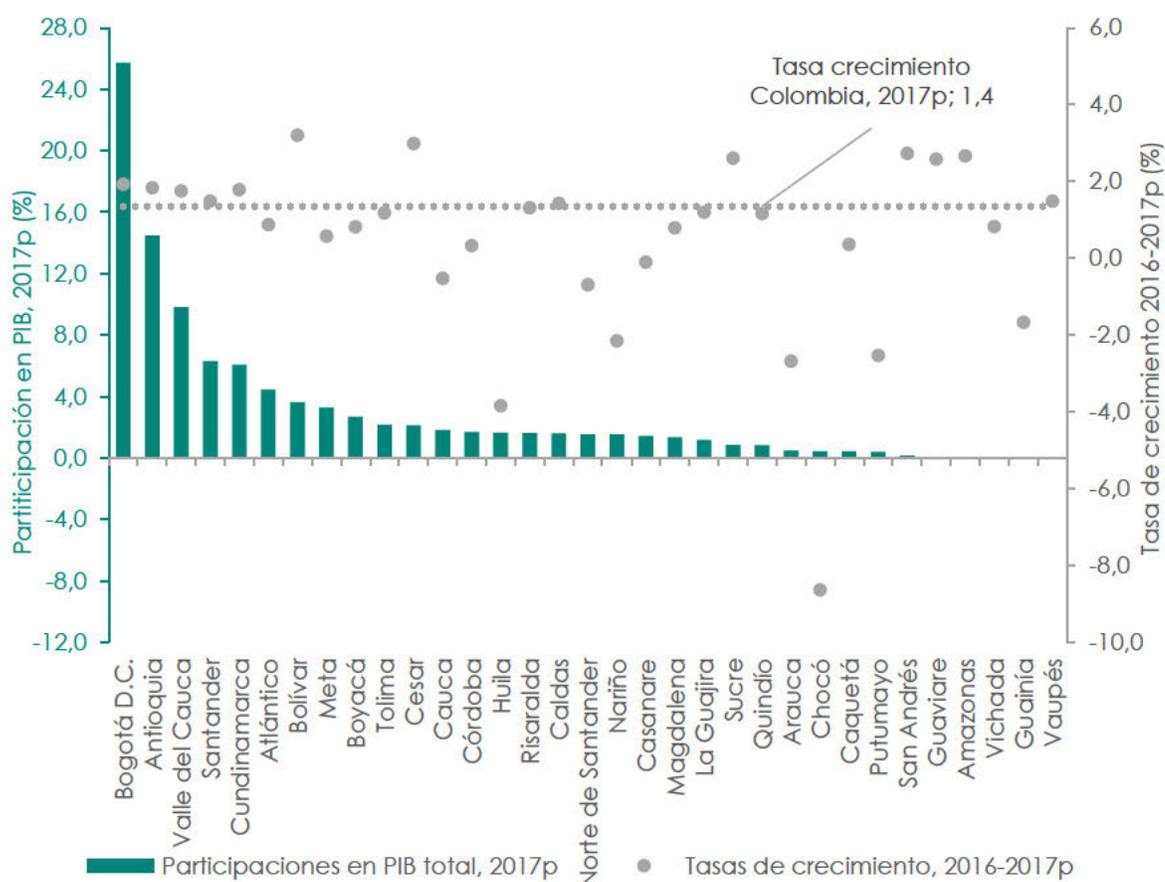
Con base en la información provisional del DANE para 2017<sup>126</sup>, el PIB departamental se concentró en las entidades territoriales con mayor población —tales como Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca—. En particular, se evidenció que Bogotá D.C. se mantuvo como la entidad territorial que representa una mayor proporción del PIB, con el 25,7% del total nacional. Los departamentos de Antioquia —14,5%—, Valle del Cauca —9,8%—, Santander —6,3%—, Cundinamarca —6,1%—, y Atlántico —4,4%— también evidenciaron una participación importante en la producción económica del país. Es pertinente señalar que las anteriores seis economías territoriales concentraron el 66,8% del PIB total departamental.

Con respecto a la dinámica económica la misma se redujo entre 2016 y 2017, 13 entidades territoriales —12 departamentos y el Distrito Capital de Bogotá— presentaron crecimientos superiores al promedio nacional provisional estimado por el DANE en 2017 con respecto a 2016 —1,4%, inferior al crecimiento de 2,1% presentado en el período 2015-2016—. En términos de crecimiento superior al promedio nacional para 2016-2017, se destacan los casos de: Bolívar —3,2%—, Cesar —3,0%—, San Andrés —2,7%—, Amazonas —2,7%—, y Sucre —2,6%—. Por su parte, las menores tasas de crecimiento, para el mismo periodo, se presentaron en 20 departamentos del país, presentándose tasas negativas en los casos de Chocó —-8,6%—, Huila —-3,8%—, Arauca —-2,7%—, Putumayo —-2,5%—, Nariño —-2,1%—, Guainía —-1,7%—, Norte de Santander —-0,7%—, Cauca —-0,5%— y Casanare —-0,1%— (Gráfico 35).

---

<sup>126</sup> De acuerdo con el DANE, los resultados de 2017 son provisionales (p). “Las cuentas departamentales se construyen de manera coherente con los agregados macroeconómicos nacionales, a través del uso de indicadores estadísticos asociados a las actividades productivas de cada departamento del país. A partir de ello, se genera una asignación departamental y regional del Producto Interno Bruto (PIB) nacional.” Fuente: DANE (2019). Boletín Técnico. Cuentas departamentales, 2017 provisional. Bogotá D.C.: DANE, 28 de febrero de 2019, p. 2.

**Gráfico 35. Crecimiento\* 2016-2017<sup>p</sup> y participación\*\* en el PIB nacional, 2017<sup>p</sup>.**

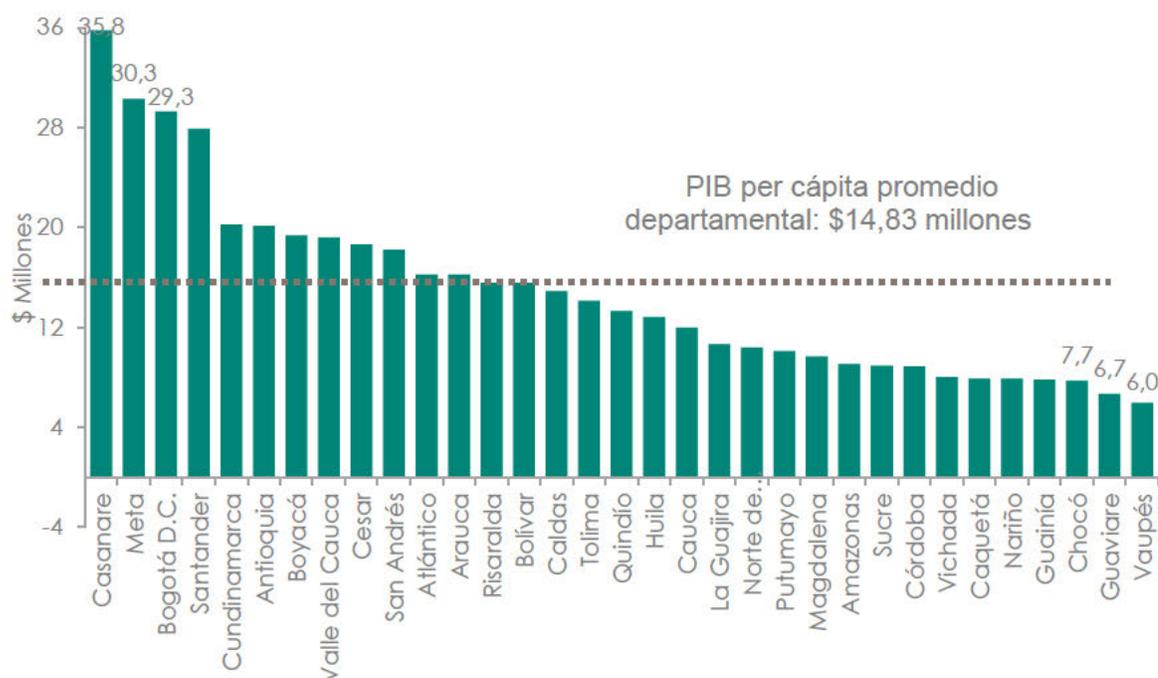


\*: precios constantes de 2005 por encadenamiento.  
 \*\*: precios corrientes.  
 p: preliminar.  
 Fuente: DANE (2017).

El crecimiento económico por encima del promedio nacional provisional en departamentos de la Región Caribe como Bolívar, Cesar, San Andrés y Sucre se atribuyó, principalmente a la dinámica de sectores como la administración pública y defensa, educación, salud, comercio al por mayor y al por menor, transporte, alojamiento y servicios de comida y explotación de minas y canteras (DANE, 2019).

Para 2017<sup>p</sup>, el PIB promedio departamental por habitante fue de \$14.825.480 —a precios corrientes—. Con base en lo anterior, de las 33 entidades territoriales analizadas por el DANE —Bogotá y los 32 departamentos del país—, 15 de ellas presentaron un PIB *per cápita* mayor al promedio (Gráfico 36.).

**Gráfico 36. PIB per capita departamental, 2017<sup>9</sup>.**



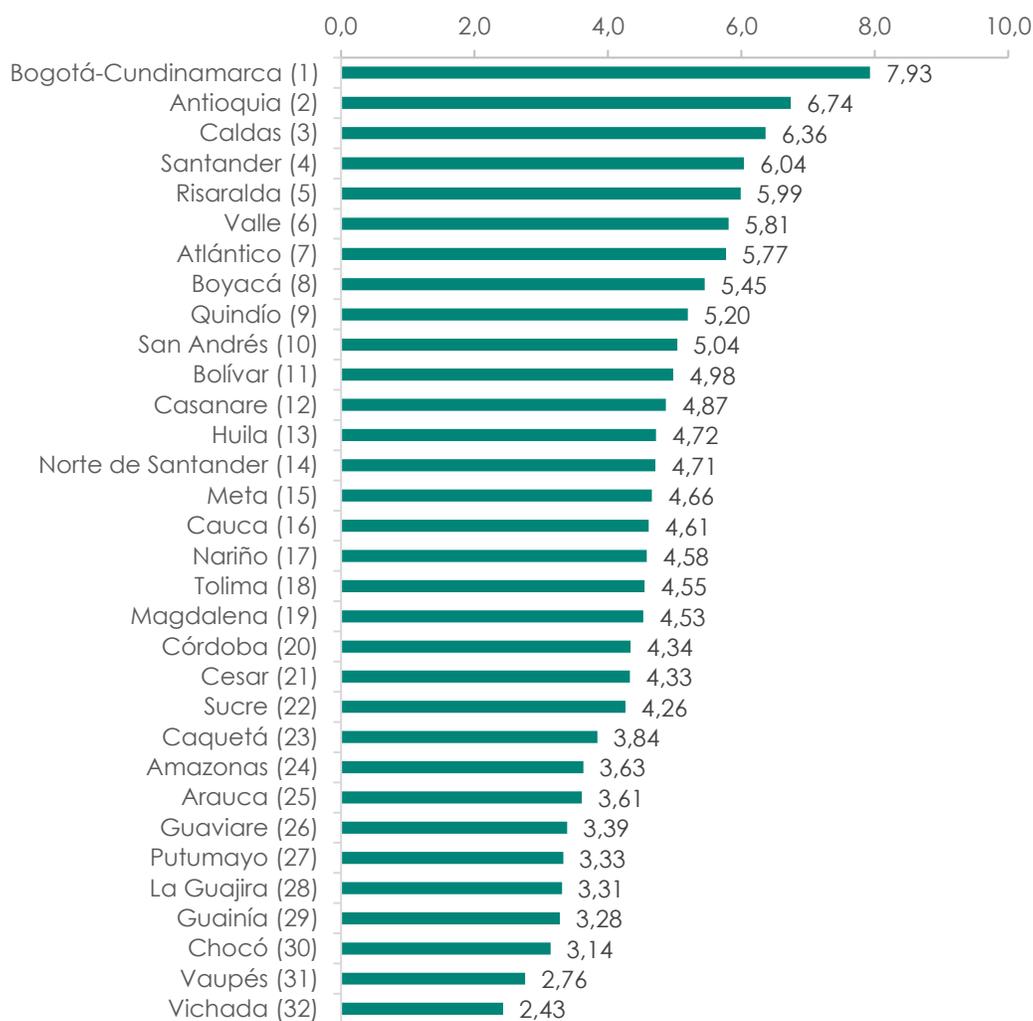
Fuente: DANE (2017).

## Competitividad

En complemento al análisis de la estructura y dinámica económica a nivel departamental, es pertinente hacer mención del Índice de Competitividad Departamental, el cual fue estimado por el Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario<sup>127</sup> para 2018. La zona conformada por Bogotá-Cundinamarca ocupó el primer lugar, seguido por los departamentos de Antioquia, Caldas, Santander, Risaralda, Valle del Cauca, Atlántico y Boyacá, que se constituyen en entidades territoriales líderes en competitividad, con puntajes superiores a cinco —en una escala de cero a diez—. De otra parte, departamentos ubicados en la periferia del país, como Chocó, Vaupés y Vichada presentaron los puntajes más bajos en competitividad durante 2018 (Gráfico 37.).

<sup>127</sup> El Índice Departamental de Competitividad (IDC) evalúa la competitividad territorial a partir de 10 pilares, agrupados en los siguientes tres factores: 1) condiciones básicas —pilares: instituciones, infraestructura, tamaño del mercado, educación básica y media, salud, y sostenibilidad ambiental—, 2) eficiencia —pilares: educación superior y capacitación, y eficiencia de los mercados—, y 3) sofisticación e innovación —pilares: sofisticación y diversificación, e innovación y dinámica empresarial—. En el análisis de los 32 departamentos —se incluye a Bogotá y Cundinamarca como una sola entidad territorial—, se revisaron 80 variables para los factores señalados anteriormente, con algunas variaciones en términos de disponibilidad de información robusta y consistente para todos los departamentos (Consejo Privado de Competitividad, 2018).

**Gráfico 37. Puntaje general y posición en el Índice de Competitividad Departamental, 2018.**



Fuente: Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario (2018).

## Fuentes de financiación territorial: SGP y SGR

Un factor fundamental para impulsar la competitividad departamental está representado en las instituciones, la gestión y las finanzas públicas. A continuación, se presentan algunos elementos generales sobre las principales fuentes de financiación de las entidades territoriales —recursos tanto del SGP como del SGR—, así como en relación con el desempeño institucional y fiscal de los gobiernos subnacionales.

Con respecto a los recursos del SGP, estos constituyen una de las principales fuentes de financiación de la inversión para las entidades territoriales, dado que con cargo a los mismos se financian las competencias asignadas a los municipios y departamentos

asociadas con la prestación de los servicios fundamentales a la población, tales como educación, salud y agua potable y saneamiento básico, entre otros.

En atención a los criterios de distribución de los recursos del SGP, según lo establecido en la Constitución Política —artículos 356 y 357— y lo dispuesto en las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007<sup>128</sup>, en 2018, se distribuyeron \$37,19 billones —correspondiente a las doce doceavas de la vigencia—. De estos recursos, las participaciones de educación y salud fueron las de mayor asignación de recursos, como se ilustra en el Cuadro 5.

**Cuadro 5. Asignación recursos del SGP por participaciones —\$ billones corrientes, doce doceavas—, 2018.**

Participación	2018
Educación	21,73
Salud	8,92
Agua Potable	1,95
Propósito General	4,18
Asignaciones Especiales	0,41
<b>Total SGP</b>	<b>37,19</b>

Fuente: DNP, DIFP-GFT, SICODIS (Sistema de Información y Consulta Distribuciones Recursos Territoriales).

Al examinar los resultados de la distribución territorial del SGP, se encontró que Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca y Bogotá D.C. concentraron los mayores recursos de las participaciones para educación, salud y agua potable y saneamiento básico en la vigencia 2018. Dichos recursos se destinaron principalmente a la financiación de los servicios en mención, la construcción y mantenimiento de infraestructura —en los casos permitidos por la ley—, entre otras actividades.

Por su parte, el SGR fue creado mediante el Acto Legislativo 05 de 2011 y modificado mediante el Acto Legislativo 4 de 2017 —los cuales modificaron los artículos 360 y 361 de la Constitución Política— y se reglamentó a través de la Ley 1530 de 2012, con el propósito de hacer más equitativa la distribución de los recursos de regalías.

Los recursos del SGR se distribuyen en todos los departamentos del país a través del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Fondo de Desarrollo Regional (FDR), el Fondo de Compensación Regional (FCR) y a través de asignaciones directas —para el caso particular de entidades productoras de recursos naturales no renovables—. Al mismo

<sup>128</sup> Por disposiciones legales, una vez descontado el 4% del total del SGP destinado para las asignaciones especiales, el 58,5% del restante se asigna para la participación de educación, el 24,5% para la salud, el 5,4% para potable y saneamiento básico, y el 11,6% para la participación de propósito general —artículo 4 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 2 de la Ley 1176 de 2007—.

tiempo, con cargo a los recursos de regalías se ahorran recursos a través del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y del Fondo de Ahorro Pensional Territorial (Fonpet). Así mismo, se creó la Asignación para la paz, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de las víctimas. En el **Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se presenta el presupuesto total del SGR para el bienio 2017-2018, discriminado para cada uno de los fondos en mención.

**Cuadro 6. Presupuesto del SGR —\$ billones corrientes—, bienio 2017-2018\***

Región	Asignaciones Directas	FDR - Inversión	FDR - Compensaciones	FCR 60%	FCR 40%	Ciencia y Tecnología	Ahorro (FONPET + FAE)	Asignación para la paz	TOTAL
Caribe	0,72	0,47	0,64	1,02	0,64	0,37	0,41	-	4,26
Centro Oriente y Bogotá D.C.	0,18	0,52	0,26	0,34	0,29	0,18	0,24	-	2,01
Eje Cafetero y Antioquia	0,07	0,40	0,11	0,18	0,28	0,12	0,15	-	1,32
Pacífico	0,05	0,59	0,03	0,50	0,36	0,20	0,22	-	1,95
Centro Sur Amazonía	0,16	0,15	0,25	0,38	0,20	0,13	0,15	-	1,44
Llanos	1,11	0,14	0,17	0,38	0,10	0,10	0,16	-	2,15
Región Indeterminados	0,02	-	0,00	-	-	-	0,00	0,51	0,53

\*: Presupuesto 2017-2018, ajustado mediante Decreto 1690 de 2017.  
Fuente: DNP, DIFP, SICODIS.

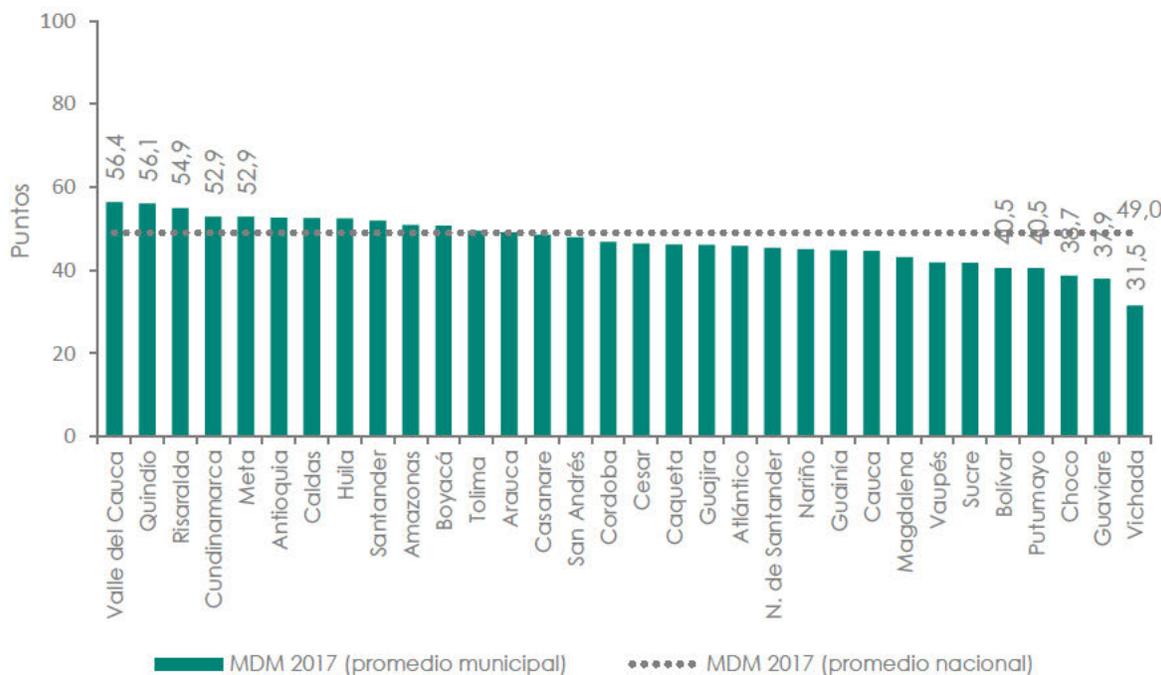
## Desempeño institucional y fiscal

Entre los años 2016 y 2017, el DNP, diseñó e implementó la nueva Medición de Desempeño Municipal (MDM)<sup>129</sup>, como instrumento para el fortalecimiento de las capacidades territoriales, y de la inversión orientada a resultados (DNP, 2018). Con los resultados de la MDM para 2017 —año más reciente disponible—, los departamentos con puntuaciones promedio municipales superiores al promedio nacional —49,0 puntos— y en los cuales se ubicaron el mayor número de municipios en la categoría de alto desempeño fueron Valle del Cauca, Quindío, Risaralda, Cundinamarca y Meta. Por su parte, un total de 24 departamentos mejoraron su puntuación promedio frente al año 2016, destacándose los casos de Guainía —aumento de 11,7 puntos—, Amazonas —6,3—, Huila —6,0—, Chocó —3,9— y Santander —3,4—. De otro lado, los departamentos con los promedios municipales inferiores al promedio nacional y en los cuales se concentró el mayor número

<sup>129</sup>La MDM no corresponde a una actualización del índice de desempeño integral (IDI), por lo que no se trata de índices comparables. La MDM mide dos componentes, correspondientes a la capacidad de gestión —movilización de recursos propios, ejecución de recursos, gobierno abierto y transparencia, y gestión de instrumentos de ordenamiento territorial— y de generación de resultados para el desarrollo —resultados en educación, salud, servicios públicos, y seguridad y convivencia—, teniendo en cuenta las mayores o menores dotaciones iniciales de los municipios —dotaciones económicas, urbanas, y recursos—, para lo cual se identifican seis grupos diferenciados (ciudades y grupos 1 al 5). Nota: Los resultados de la MDM para 2016 constituyeron la línea base de esta nueva medición. En este documento se presentan la información agrupada por departamentos (DNP, 2018).

de municipios en la categoría de bajo desempeño correspondieron a Vichada, Guaviare, Chocó, Putumayo y Bolívar (Gráfico 38.).

**Gráfico 38. Medición del desempeño municipal —promedio municipal por departamento—, 2017.**



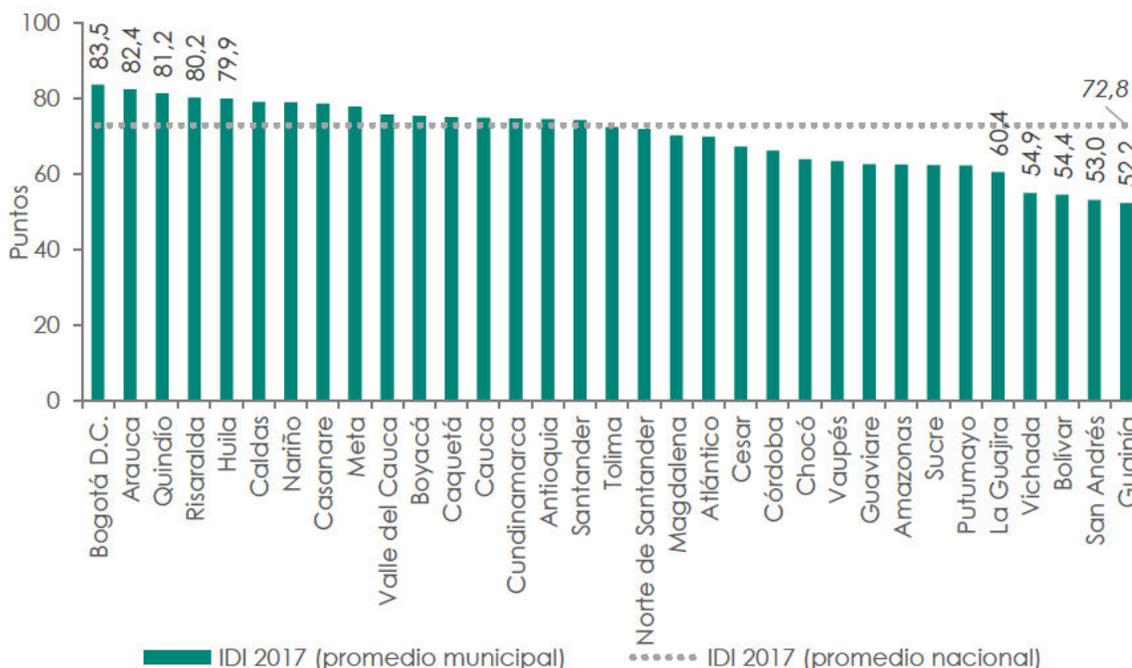
Fuente: DNP, DDDR. Nota: El análisis por departamentos permite ubicar a los municipios entre los rangos de la medición; sin embargo, no considera las diferencias en las capacidades iniciales de los municipios al interior de cada departamento.

Adicionalmente, y en continuación a la medición que se realiza desde el año 2006 con el fin de establecer la capacidad institucional de las entidades territoriales, el DNP también estimó el Índice de Desempeño Integral (IDI<sup>130</sup>) para el año 2017. De acuerdo con lo anterior, se identificó que el mejor desempeño lo obtuvo el Distrito Capital de Bogotá, con un puntaje de 83,5 —inferior a los 89 puntos obtenidos en 2016—, seguido por Arauca —82,4—, Quindío —81,2—, Risaralda —80,2— y Huila —79,9— que, junto con otros 11 departamentos, presentaron valores superiores al promedio nacional —72,8 puntos—. Por el contrario, los puntajes más bajos correspondieron a los departamentos de Guainía —52,2—, San Andrés —53,0—, Bolívar —54,4—, Vichada —54,9— y La Guajira —60,4— (Gráfico 39.). Es importante señalar que, en 2017, Bogotá, Arauca, Quindío y Risaralda se

<sup>130</sup> Las calificaciones cercanas a 100 corresponden a las entidades territoriales de mejor desempeño integral, las cuales cumplen con las metas establecidas en sus planes de desarrollo —componente de eficacia—, hacen un uso eficiente de sus recursos —componente de eficiencia—, tienen una destacada capacidad administrativa y fiscal —componente de capacidad administrativa y fiscal—, y cumplen con los requisitos legales para la asignación de recursos del SGP —componente de cumplimiento de requisitos legales—. Nota: la información de 2016 corresponde a los datos más recientes con base en los cuales el DNP calcula el índice de desempeño integral el cual es diferente a la medición del desempeño municipal.

ubicaron en el rango “sobresaliente” —calificación superior a 80 puntos—, mientras que ningún departamento se localizó en el rango “crítico” —calificación inferior a 40 puntos—, situación que también se presentó en las vigencias 2015 y 2016, lo cual evidencia una mejora continua en el desempeño integral territorial, lo cual se encuentra asociado con la optimización de los procesos de gestión al interior de las administraciones públicas territoriales del país (DNP, 2016c).

**Gráfico 39. Índice de desempeño integral —promedio municipal—, 2017.**



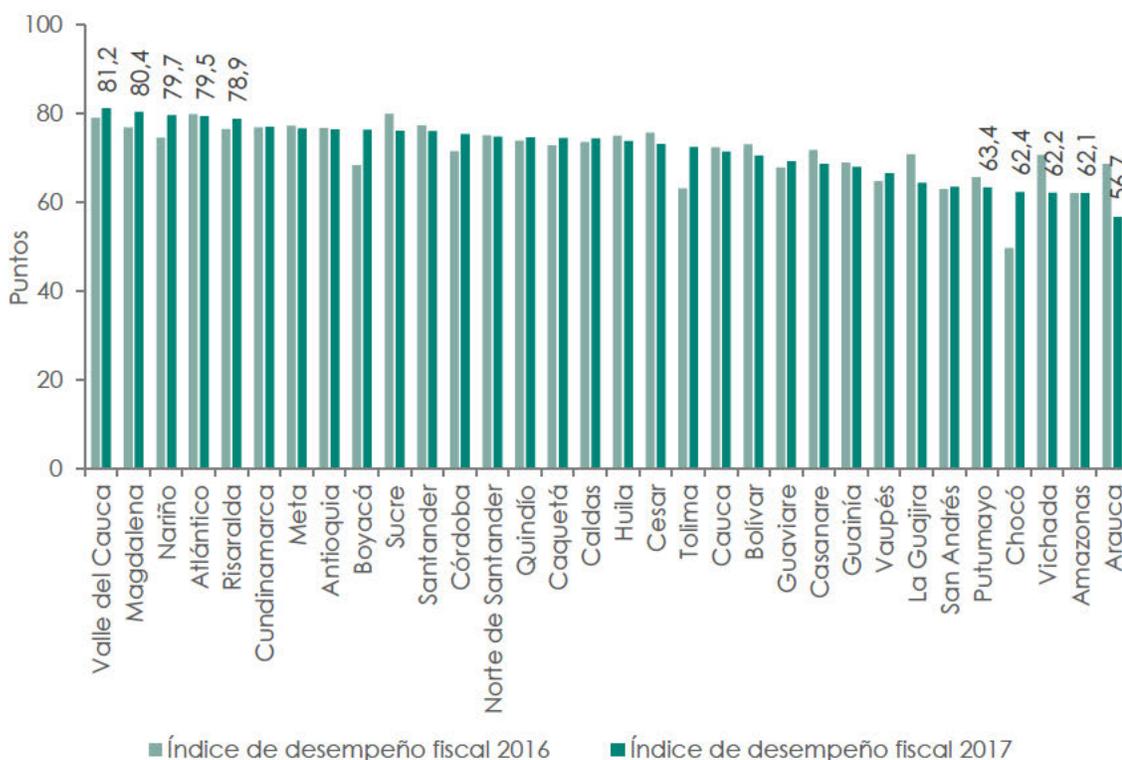
Fuente: DNP, DDDR.

Para asumir los retos relacionados con la promoción del desarrollo a escala territorial, se debe disponer de un conjunto de recursos, entre los cuales tienen especial interés los de orden fiscal. Para ello, es pertinente indagar por el desempeño fiscal en el orden territorial, mediante el análisis del índice calculado por el DNP<sup>131</sup>. En la vigencia 2017, en comparación con 2016, se destacó la mejora en el desempeño fiscal de los departamentos de Chocó —aumento de 12,65 puntos en el índice—, Tolima —incremento de 9,27 puntos— y Boyacá —aumento de ocho puntos—. De otro lado, en 2017 con respecto a 2016, se presentaron retrocesos en materia de desempeño fiscal en 16 de los 32 departamentos del país, al ser Arauca —reducción de 11,96 puntos en el índice—, Vichada —disminución de

<sup>131</sup> El índice de desempeño fiscal está compuesto por los siguientes indicadores financieros: 1) cumplimiento del límite de gasto de funcionamiento; 2) respaldo del servicio de la deuda; 3) dependencia del SGP, de las regalías y de otras transferencias; 4) generación de recursos propios; 5) magnitud de la inversión; y 6) generación de ahorro corriente.

8,47 puntos— y La Guajira —reducción de 6,41 puntos— los casos más críticos (Gráfico 40.) (DNP, 2018).

**Gráfico 40. Índice de desempeño fiscal departamental, 2016 vs 2017.**



Fuente: DNP, DDDR.

De acuerdo con lo anterior, se encuentra que, en 2017, los departamentos con mejor desempeño fiscal fueron Valle del Cauca —81,2 puntos—, Magdalena —80,4—, Nariño —79,7—, Atlántico —79,5— y Risaralda —78,9—, que corresponden a entidades con moderada dependencia de las transferencias, servicio de la deuda controlado, marcada participación de ingresos tributarios en los ingresos corrientes, altos niveles de inversión con respecto a sus gastos totales, mayores ahorros corrientes, y que cumplen con el indicador de gastos de funcionamiento sobre ingresos corrientes de libre destinación —definido en la Ley 617 de 2000—. De otra parte, los resultados más críticos en materia de desempeño fiscal departamental correspondieron a los departamentos de Arauca —56,7 puntos—, Amazonas —62,1—, Vichada —62,2—, Chocó —62,4— y Putumayo —63,4— (DNP, 2018).

## Resultados generales de las Estrategias Regionales

A partir de lo señalado previamente, se evidencia que el desempeño económico e institucional varía considerablemente entre las entidades territoriales, debido a factores geográficos, poblacionales, de productividad, capital físico y humano, entre otros. De tal forma, es determinante que las políticas estatales cuenten con estrategias diferenciadas que busquen que las zonas con menor crecimiento y desarrollo se acerquen a aquellas con mejores resultados, es decir deben estar orientadas al cierre de brechas territoriales.

Con base en lo anterior, mediante las Estrategias Regionales del PND se plantearon intervenciones específicas a implementar durante el cuatrienio 2014-2018, con el propósito de consolidar modelos propios de desarrollo y cerrar las brechas al interior de cada región. Para ello, el DNP definió el ICIR<sup>132</sup>, que permitió evidenciar las disparidades existentes tanto entre regiones como al interior de estas<sup>133</sup> (DNP, 2015).

De acuerdo con los resultados obtenidos a través del ICIR para 2017 —año disponible más reciente—, se encuentra que se superaron las metas en materia de reducción de brechas para dicho año en las regiones más rezagadas en materia de desarrollo económico y social, correspondientes a Centro-Sur-Amazonía y Llanos. Sin embargo, en 2017, no se cumplieron las metas previstas, asociadas al ICIR, en los casos de las regiones de Centro-Oriente y Bogotá, Caribe, Pacífico y Eje Cafetero y Antioquia. Así mismo, con base en el desempeño evidenciado en 2017, solo se cumplió con la meta en cierre de brechas para la Región Centro-Sur-Amazonía —resultado de 15,33 puntos en 2017 frente a una meta de cuatrienio de 16,00— (Cuadro 7).

**Cuadro 7. Indicador de Convergencia Regional (ICIR), 2017.**

Región	Resultado 2017	Meta 2017	Diferencia 2017 (puntos)	Meta Cuatrienio
Centro Oriente y Bogotá	12,46	10,70	-1,76	9,70
Caribe	15,84	14,80	-1,04	13,80
Centro Sur-Amazonía	15,33	17,70	2,37	16,00
Eje Cafetero y Antioquia	11,39	10,80	-0,59	10,30
Llanos	17,12	17,50	0,38	16,50
Pacífico	19,15	18,30	-0,85	17,60

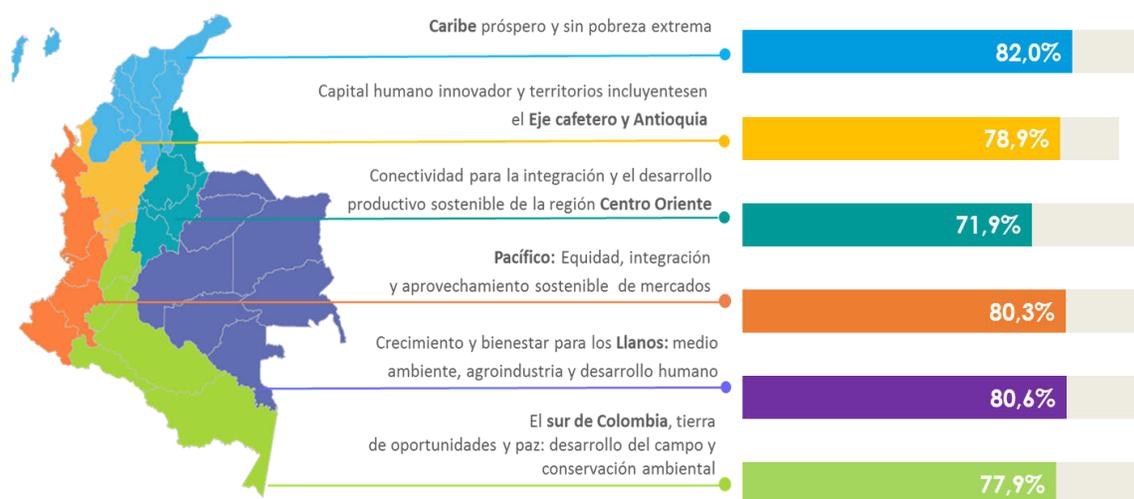
Fuente: DNP, SINERGIA.

<sup>132</sup> El propósito del ICIR es realizar la medición de convergencia en un grupo de variables estratégicas para el cierre de brechas, que se calcula para un determinado nivel de territorio —región, departamento, subregión, entre otros—. El cálculo se realiza con las siguientes variables: cobertura en educación media, resultados de las pruebas Saber 11 en matemáticas, cobertura de la vacuna DPT, mortalidad infantil, ingreso tributario per cápita, participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales y déficit de vivienda rural. El ICIR se mide en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 100 evidencian la presencia de mayores brechas, mientras que valores cercanos a 0 corresponden a una mayor convergencia en el desarrollo regional.

<sup>133</sup> En este documento se incluyen los resultados más recientes, correspondientes al año 2017.

Dado el reconocimiento de las particularidades territoriales, así como de la información reportada por los sectores en la plataforma Sinergia —con corte a 31 de diciembre de 2018—, se encuentra que el principal avance —en relación con el cumplimiento de las metas establecidas en el PND para el cuatrienio 2014-2018—, correspondió a la Estrategia Regional para el Caribe, seguida por la región Llanos y la región Pacífico, mientras que las Estrategias Regionales más rezagadas fueron Eje Cafetero y Antioquia, Centro-Sur-Amazonía y Centro Oriente y Bogotá. El detalle sobre los principales logros y retos asociados con la implementación de cada una de las Estrategias Regionales —que explican el porcentaje de avance que se ilustra en el Mapa 1—, se presentan en los siguientes capítulos de este documento.

**Mapa 1. Cumplimiento de las metas del PND por región, 2014-2018.**



Fuente: DNP, Sinergia. Fecha de corte: 31/12/2018. Fecha de actualización de reporte: 29/04/2019.

## XI Caribe próspero, equitativo y sin pobreza extrema

---

La región Caribe se encuentra ubicada en una zona estratégica en donde se desarrollan actividades económicas relacionadas con el comercio, el transporte y la agricultura, entre otras. Algunos de los principales retos para la región se centraron en reducir los niveles de pobreza y desigualdad social, así como aprovechar sus potenciales para incrementar los niveles de competitividad en sectores productivos, de manera que se alcanzaran mayores niveles de desarrollo económico y social para sus habitantes. La región está compuesta por los departamentos que se ilustran en el siguiente Mapa 2.

**Mapa 2. Región Caribe**



Fuente: DNP, Sinergia.

La visión a futuro del Caribe colombiano se orienta a consolidar la región como un territorio próspero para todos sus habitantes, a través del fortalecimiento de su capital humano. En este sentido, se buscó incentivar el comercio internacional con Europa, Centroamérica y Norteamérica, dada su ubicación geoestratégica y sus recursos naturales.

Con base en la visión de desarrollo propuesta para el cuatrienio, el PND planteó cuatro grandes objetivos para la región Caribe, en donde se involucraron sectores como inclusión social, educación, salud, agricultura, ambiente, trabajo y transporte. En el caso de San Andrés, se promovió como uno de los principales destinos turísticos de la región Caribe y del país, para aprovechar su condición de Reserva de Biosfera de *Seaflower*, el multilingüismo de su población y la infraestructura hotelera disponible. En el marco de estos objetivos, se implementaron diferentes acciones de política pública, que permitieron alcanzar un cumplimiento promedio del 82% en las metas establecidas para la región entre 2014 y 2018.

En términos del nivel de cumplimiento de las metas fijadas durante el cuatrienio, el balance de los 40 indicadores asociados con esta estrategia refleja que 24 de ellos

alcanzaron el resultado esperado —es decir un cumplimiento igual o superior al 100%—. De igual manera, en tres indicadores se obtuvo un resultado alto, ocho un resultado medio y cinco tuvieron un desempeño bajo —con un cumplimiento inferior del 50% frente a las metas propuestas— (Tabla 18).

**Tabla 18. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018<sup>134</sup> – Región Caribe.**

Esperado ( $X \geq 100\%$ )	Alto ( $80\% \leq X < 100\%$ )	Medio ( $50\% \leq X < 80\%$ )	Bajo ( $X < 50\%$ )	Total
24 (60,0%)	3 (7,5%)	8 (20%)	5 (12,5%)	40 (100%)

Fecha de corte: diciembre 31, 2018. Fecha de actualización: abril 29, 2019.  
Fuente: cálculos DNP.

Los resultados obtenidos en cada uno de los objetivos del PND para la región Caribe y las acciones desarrolladas se presentan en las siguientes secciones de este capítulo.

## **Objetivo 1. Disminuir los índices de pobreza y las brechas socioeconómicas entre la franja de desarrollo incipiente —La Guajira y el sur de Bolívar, Magdalena y Sucre— y el resto de la región**

A partir de la visión del PND, los esfuerzos se enfocaron en la reducción de la pobreza y en la eliminación de la pobreza extrema. El principal componente de este objetivo consistió en facilitar el acceso e incrementar la cobertura y calidad de los servicios sociales básicos, que permitieran salidas sostenibles de la condición de pobreza. A continuación, se presentan los principales avances de las estrategias que hacen parte de este objetivo.

### **A. Estrategia de inclusión social: provisión de servicios básicos y superación de pobreza multidimensional**

De acuerdo con el PND 2014-2018, se buscó reducir las desigualdades en cobertura de educación media en esta región. En particular, el propósito de esta estrategia fue garantizar una educación media de calidad para la construcción de equidad y de inclusión social.

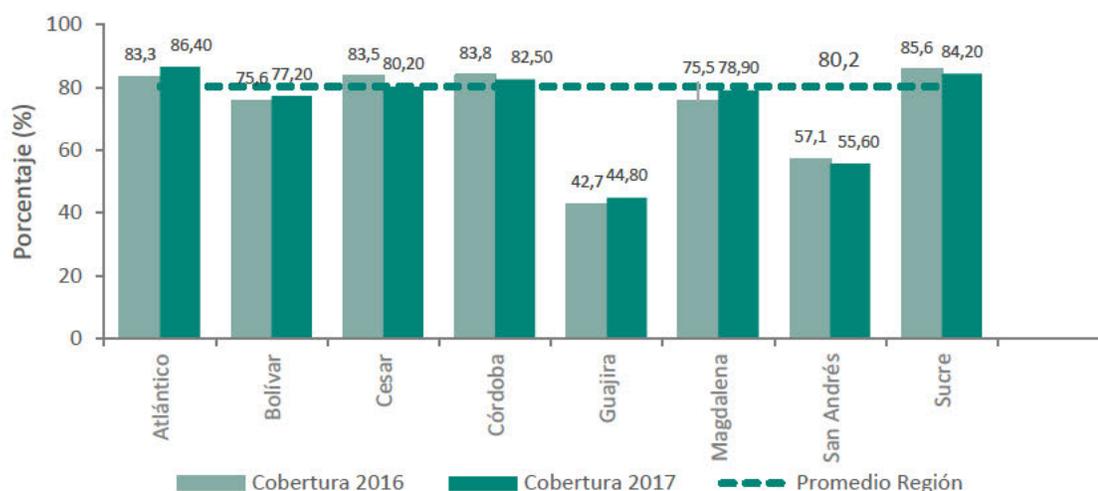
La región Caribe registró un aumento de 0,88 p.p. en la cobertura bruta en educación media, al pasar de 76,8% en 2016 a 77,7% en 2017<sup>135</sup>. Se destacan los casos de Sucre —

<sup>134</sup> Para mayor detalle sobre los indicadores de esta estrategia regional, consultar la página de Sinergia: <https://sinergiapp.dnp.gov.co>.

<sup>135</sup> Dato más actualizado disponible. Corte 2018, disponible en mayo de 2019.

84,2%—, Córdoba —82,5%—, Atlántico —86,4%— y Cesar —80,2%—, que estuvieron por encima de la media nacional —80,2%—. Mientras que los departamentos de Bolívar —77,2%—, Magdalena —78,9%—, San Andrés —55,6%—, y La Guajira —44,8%—, presentaron niveles por debajo del promedio. En tal sentido, las desigualdades persisten en la región, dado que departamentos como Córdoba y Sucre se encuentran entre los departamentos con mayor cobertura en educación media del país, mientras que La Guajira se ubica como uno de los cuatro departamentos con menor cobertura del país (Gráfico 41).

**Gráfico 41. Cobertura bruta en educación media - Región Caribe, 2016-2017.**



Fuente: DNP, Sinergia, MinEducación.

Con el objetivo de reducir el analfabetismo en Colombia, y en especial en la Región Caribe, MinEducación a través de diferentes acciones enmarcadas dentro del Plan Nacional de Alfabetización, logró reducir el número de personas de 15 años y más, analfabetas, pasando de 667.431 en 2016 a 660.327 en 2017<sup>136</sup>.

La provisión de servicios básicos de salud en la región contó con la estrategia Madres Canguro, con el fin de brindar cuidados y prevención de muerte en niños prematuros. Esta estrategia se implementó en 11 hospitales del Caribe, lo cual significó el cumplimiento del 55% de la meta establecida para el cuatrienio —20 hospitales—. Los hospitales que prestaron atención a madres canguro durante el 2018 fueron los siguientes: 1) Clínica Materno Infantil San Luis —Barranquilla—, 2) Casa Canguro Omega —Montería—, 3) USRENAP Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS) —Montería—, 4) Hospital Fernando Troconis —Santa Marta— y 5) Clínica Especializada La Concepción —Sincelejo—.

<sup>136</sup> Dato más actualizado disponible.

En relación con la cobertura de acueducto y alcantarillado, la región Caribe presenta rezagos frente al resto del país, sobre todo en las zonas rurales y dispersas, donde se evidencian problemas de salud y dificultades para adelantar procesos productivos. De acuerdo con los datos más recientes, en 2017<sup>137</sup>, en la zona rural de la Región Caribe 449.337 nuevas personas accedieron a agua potable —lo que permitió sobrepasar ampliamente la meta cuatrienio establecida en 200.000 nuevas personas—. Adicionalmente, 203.845 nuevas personas cuentan con manejo adecuado de aguas residuales, lo que permitió dar cumplimiento al 75,5% de la meta para el cuatrienio —270.000 personas con manejo adecuado—. Para el mismo año, se ejecutaron proyectos que favorecieron la optimización y disponibilidad de los sistemas de acueducto en los municipios del departamento de Córdoba, lo que permitió beneficiar a sus habitantes con disponibilidad del servicio las veinticuatro horas del día y alcanzar una cobertura del 100% de los corregimientos San Anterito y San Isidro, así como las veredas; Galilea, Los Moncholos, Nuevo Paraíso, Gran Esfuerzo, El Congo; Nueva Ola y Salamina. Sumado a esto, con recursos del Plan Departamental de Aguas, en los departamentos de Sucre, Magdalena, Cesar y La Guajira, se ejecutaron obras dirigidas al manejo adecuado de aguas residuales en las zonas rurales de la región.

Respecto a vivienda rural, se entregaron un total de 6.429 soluciones de Subsidio familiar de vivienda de interés social rural (VISR) en la zona rural dispersa. En la vigencia 2018, MinAgricultura, entregó un total de 421 soluciones de VISR en la zona rural dispersa de siete departamentos de la región Caribe —para población campesina y desplazada—. Las viviendas entregadas corresponden a subsidios adjudicados en vigencias anteriores. Para 2018, se otorgaron 772 cupos entre el programa Mi Casa Ya y el Programa de Cobertura a la tasa de interés. De lo anterior, el porcentaje de cupos asignados para vivienda urbana nueva en la región Caribe es del 34% frente a una meta de 36%.

Cabe resaltar los avances en cuanto a mejoramientos de vivienda, ya que, en 2018, se iniciaron 682 mejoramientos, en los municipios de los departamentos del Cesar, La Guajira, Magdalena, Atlántico y Córdoba para un total de 3.947 mejoramientos en ese año —de una meta de 60 mejoramientos—. Así mismo, al cierre del cuatrienio, se realizaron 9.193 mejoramientos, con lo cual se sobrepasó ampliamente la meta para el cuatrienio —4.490 mejoramientos—.

---

<sup>137</sup> Dato más actualizado disponible.

## **B. Estrategia de inclusión productiva: generación de ingresos por encima de la línea de pobreza**

En la Región Caribe existen retos en la reducción de la pobreza monetaria. Para 2017<sup>138</sup>, la pobreza monetaria de casi todos los departamentos de la región estuvo entre las más altas del país: Bolívar con 38,2%, Cesar con 40,7%, Sucre con 41,6%, Córdoba con 45,8%, Magdalena con 48,5% y La Guajira con 52,6. La única excepción en la región es el departamento de Atlántico con 24,3% con un resultado por debajo del promedio nacional (26,9%). Entre 2016 y 2017, los esfuerzos adelantados en la lucha contra la pobreza monetaria llevaron a la reducción de esta en los departamentos de Atlántico —de 25,0% a 24,3% —, Bolívar—de 41,0% a 38,2%, Cesar — de 41,9% a 40,7%—, Magdalena — de 50,0% a 48,5% y Sucre — de 46,7% a 41,6%.

Respecto al tema agropecuario, MinAgricultura benefició a los productores rurales con acompañamiento técnico y asistencia técnica integral. Este acompañamiento comprendió jornadas comunales de capacitación en campo para el establecimiento, cosecha y continuidad de la siembra de los productos seleccionados, para un total de 94.976 productores beneficiados (2014-2018), ubicados en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Córdoba, Magdalena, Cesar, La Guajira y Sucre.

Adicionalmente, el acompañamiento se orientó hacia la generación de ingresos en el entorno rural y la creación de nuevos empleos.

## **Objetivo 2. Implementar modelos de desarrollo económico sostenible diferenciados territorial y poblacionalmente**

---

Las estrategias que se encuentran en este objetivo buscaron incrementar la competitividad de las zonas con mayor nivel de desarrollo y la productividad de las zonas más rezagadas. En este sentido, se espera mejorar los ingresos y la calidad de vida de la población más pobre y vulnerable de la región. A continuación, se presentan los principales avances de las estrategias que hacen parte de este objetivo.

### **A. Fomentar el desarrollo de modelos productivos, social y económicamente incluyentes, para la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de la población**

En el marco del PND 2014-2018 se buscó aumentar la competitividad de las empresas a partir de rutas competitivas, por medio de las cuales se formularon planes de acción para

---

<sup>138</sup> Dato más actualizado disponible.

sectores estratégicos y se implementaron procesos de innovación en los sectores priorizados por las rutas.

Por medio de las rutas se buscó: 1) mejorar la competitividad de las empresas pertenecientes a un *clúster*; 2) construir capacidades locales para el pensamiento estratégico, la gestión del cambio, y la dinamización de *clústeres*; e 3) incidir en la mentalidad de actores locales para promover el pensamiento estratégico y la innovación como vehículo de la competitividad.

Para 2018, de acuerdo con el Censo Pecuario Nacional, de la población aproximada bovina del país —26,3 millones de animales—, se destacan los departamentos de la región, con tres de las mayores poblaciones de animales en el país, así: Córdoba con el 8,1% del total, Cesar con el 5,4% y Magdalena con el 5,2%.

A pesar de la riqueza y potencial productivo de la región, sus bajos niveles de competitividad y la escasa sofisticación de los sectores productivos afectan de manera negativa la generación de empleos y la creación de nuevas empresas. En materia del Índice de Competitividad Departamental, en 2018, se destaca el departamento de Atlántico con un puntaje de 5,7, seguido por Bolívar con 4,8, Magdalena —4,6—, Cesar —4,2—, Córdoba —4,2—, mientras que los departamentos de Sucre —4,1— y La Guajira —2,9— presentaron los puntajes más bajos dentro de la región.

## **B. Diversificar y especializar el turismo e incrementar la calidad del empleo en este sector en los departamentos de Magdalena, Atlántico y Bolívar**

La gran diversidad de ecosistemas y paisajes de la región Caribe provoca que el turismo sea una de las apuestas productivas priorizadas en todos los departamentos de la región. De acuerdo con Migración Colombia, la llegada de visitantes extranjeros a la Región se incrementó de 2017 a 2018, al pasar de 787.239 visitantes a 906.580. Se destacan las ciudades de Cartagena —528.739 turistas—, Barranquilla —138.454— y el departamento de San Andrés —99.977—, donde se registró mayor ingreso de extranjeros para hospedarse.

En términos de turismo náutico, Cartagena fue el destino con mayor participación de pasajeros que llegan a Colombia por ese medio. Para 2018, los puertos de Santa Marta y Cartagena recibieron 15 y 217 cruceros, respectivamente (MinCIT – CITUR).

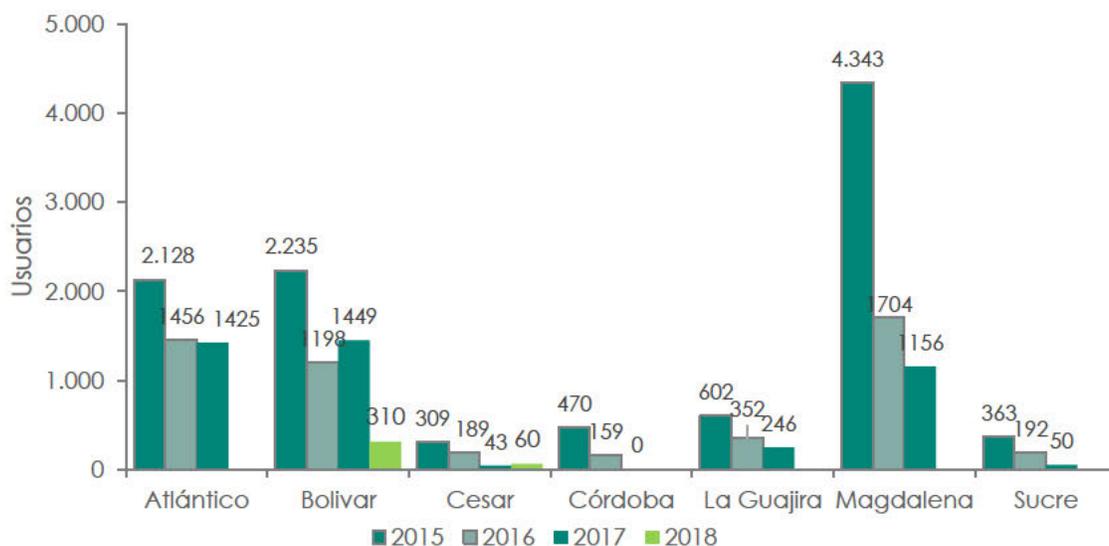
En lo que respecta a las áreas protegidas, en 2018, con base en información de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el Parque Nacional Corales del Rosario y San Bernardo, y el Parque Nacional Tayrona recibieron 1,6 millones de personas —87,8% del

total de visitantes en áreas protegidas (AP) con vocación ecoturística en 2018—, constituyéndose como los dos parques más visitados del país.

### C. Mejorar y aumentar la infraestructura eléctrica y de transporte para asociar las franjas de la región, mejorar la conectividad de la franja costera y desarrollar un sistema integrado de transporte regional sostenible

La mejora y aumento en la infraestructura se dio debido a que 16.423 usuarios de barrios subnormales se les normalizó el servicio de energía eléctrica y 4.016 nuevos usuarios se conectaron al SIN para un total de 2.439 usuarios beneficiados en la región Caribe. Lo anterior, respondió al cumplimiento del 22,9% de meta cuatrienio —89.149 nuevos usuarios—. Por otra parte, la meta establecida para la normalización de usuarios pertenecientes a zonas subnormales tuvo un cumplimiento del 19% al normalizar mediante recursos públicos a 16.423 usuarios de una meta de 86.243 (Gráfico 42).

**Gráfico 42. Usuarios conectados al SIN o normalizados - Región Caribe, 2015 - 2018.**



Fuente: MinEnergía.

La infraestructura vial de la región presenta grandes contrastes al interior del territorio. Las capitales costeras cuentan con vías transversales de sólida conexión con el centro del país. Es este sentido y para promover la competitividad del Caribe, se hicieron esfuerzos en adecuar la red vial primaria de la región, con lo que se logró que el 71,35% de la misma se encuentre en buen estado, lo que permitió dar cumplimiento al 89,6% de la meta prevista para el cuatrienio.

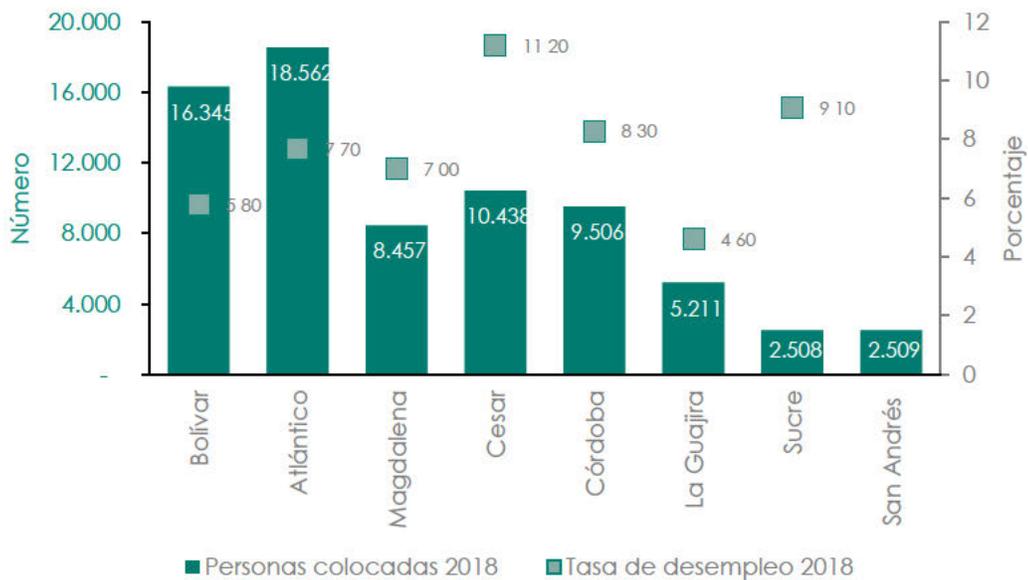
Por otra parte, a cierre de 2018 en la región Caribe, el 24% de los viajes realizados fueron en un modo de transporte sostenible, esto es, transporte público, bicicleta o a pie. Lo anterior, superó la meta que se estableció al inicio del cuatrienio fijada en el 20% de los desplazamientos. Adicionalmente, se realizaron esfuerzos para proveer a la Región con espacios de infraestructura dedicados a la intermodalidad. En este sentido, el SITM de Barranquilla cuenta con tres espacios para integrar viajes intermodales con bicicletas — Estación de Retorno Joe Arroyo y el Portal Soledad - inaugurados 2010 y el portal Barranquillita-abril 2017— e integrar los servicios de transporte público. En 2018, se inauguró el Portal El Gallo del STIM de Cartagena, que también facilita viajes intermodales e integrados. Lo anterior, significó superar la meta propuesta de tres espacios para esta región.

#### **D. Vincular laboralmente a la población inactiva altamente calificada**

Con el objeto de incrementar la tasa de participación laboral y reducir la informalidad, se promovió la vinculación laboral de la población en sectores altamente productivos, para la generación y certificación de competencias y el desarrollo de emprendimientos productivos.

Los resultados de esta estrategia permitieron que 253.348 personas encontraran trabajo a través de la red de prestadores del SPE en la región durante el cuatrienio, lo que permitió superar en 30 p.p. la meta prevista —194.608—. Para la vigencia 2018, las entidades que más participación tuvieron en la colocación laboral fueron el SENA con una participación del 38,8%, seguido por las agencias de empleo de Comfenalco Cartagena — 19,7%— y Comfacesar —8,7%—. Se destaca, para el año 2018 al caribe como la región con la menor tasa de desempleo a nivel nacional, con 7,6% — la más alta fue la región Central con 10,1%—. Los departamentos de Bolívar —5,8%— y La Guajira —4,6%— con las menores tasas de desempleo de la región y del país, mientras que Cesar y Sucre presentaron las mayores tasas de la región con 11,2% y 9,1%, respectivamente (DANE). Por lo anterior, en los próximos años se requiere realizar un mayor esfuerzo en la región para crear nuevas fuentes de empleo (Gráfico 43).

**Gráfico 43. Personas colocadas y tasa de desempleo– Región Caribe, 2018.**



Fuente: DNP, Sinergia y DANE, GEIH.

## **E. Fomentar el desarrollo de la gobernanza como estrategia para crear el entorno necesario, para potenciar el crecimiento económico de la región**

Los resultados en materia de desempeño institucional de la región muestran rezagos en el Caribe, en comparación con otras regiones del país. Así mismo, existen diferencias marcadas entre los departamentos que la integran, particularmente en San Andrés, La Guajira y Bolívar.

Los resultados para 2017 —año disponible más reciente—, muestran a la región Caribe con un promedio de 63,5 puntos, por debajo del promedio nacional —72,8 puntos—. El mayor puntaje lo obtuvo el departamento de Magdalena, con 70,2 puntos —que lo ubica en un rango “satisfactorio”—, mientras el menor puntaje lo tuvo San Andrés con 53 puntos —con un rango “bajo”— (Gráfico 44). En esta región, el 32,1% de los municipios tuvo una medición satisfactoria y el 7,1% sobresaliente en esta evaluación de desempeño, sin embargo, un alto porcentaje —28,5%— obtuvo un desempeño bajo y cerca del 8% de los municipios de la región presentaron resultados críticos en el IDI.

**Gráfico 44. Índice de Desempeño Integral – Región Caribe, 2017.**



Fuente: DNP.

A pesar de lo anterior, el número de municipios con bajo desempeño integral presentaron resultados positivos frente a la meta fijada para el periodo 2014-2018. Pues, de una meta de 93 municipios con bajo desempeño integral en 2014, al terminar el cuatrienio se redujo el número a 56 municipios. Esto, superó la meta cuatrienio de reducir a 72 el número de municipios con ese desempeño.

### **Objetivo 3. Promover el ordenamiento de los usos del territorio que incorpore la protección, conservación y restauración de los ecosistemas marinos, costeros y terrestres del Caribe**

Este objetivo apuntó a promover el desarrollo económico sostenible en el Caribe colombiano y reducir el nivel de riesgo de los fenómenos naturales a los que está expuesta la población en este territorio. A continuación, se presentan los principales avances de las estrategias que hacen parte de este objetivo.

#### **A. Mitigar el riesgo ante sequías e inundaciones en las zonas más vulnerables de la región mediante el ordenamiento territorial para la adaptación al cambio climático**

La UNGRD asistió a las ciudades capitales de los departamentos de Cesar, Magdalena, Bolívar, La Guajira, Córdoba y San Andrés y Providencia y Sucre, para la

conformación de oficinas territoriales de gestión del riesgo. Adicionalmente, brindó acompañamiento técnico para la formulación de proyectos de inversión para la gestión del riesgo a nivel municipal. Las entidades territoriales beneficiadas de este acompañamiento fueron San Pelayo, Ciénaga de oro y San Carlos en Córdoba; Malambo, Santo Tomás, Palmar de Varela, Polo Nuevo y Sabana Grande en Atlántico, y Cicuco y Montecristo en Bolívar.

De igual manera, la UNGRD formuló documentos de lineamientos para incorporar la gestión del riesgo de desastres en la revisión y ajuste de los POT de municipios de los departamentos de Córdoba y Cesar y, las autoridades ambientales de la Región Caribe asesoraron a 57 municipios en la revisión y ajustes de POT, el cual incorporó las determinantes ambientales e incluyendo la temática de gestión del riesgo, superándose así la meta del cuatrienio que era de 50 municipios.

. El Fondo de Adaptación gestionó ante el Fondo Verde \$107.000 millones para las comunidades más vulnerables de la Mojana, así mismo, durante el cuatrienio, San Marcos (Sucre), recibió una inversión de \$2.500 millones que se invirtieron en un acueducto que actualmente beneficia a más de 51.300 habitantes.

Por otra parte, se sobrepasó la meta de hectáreas que cuenta con planes de ordenación y manejo de cuencas elaboradas y ajustadas con criterios de gestión del riesgo, donde a diciembre de 2018 se reportan 1.016.897 hectáreas a la meta del indicador del PND, que corresponde a 963.746 hectáreas.

## **B. Contribuir a la recuperación de especies pesqueras de importancia económica y a la ordenación de la actividad pesquera en la cuenca del río Magdalena**

Ante la problemática de reducción del recurso pesquero en la región, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) realizó actividades de repoblamiento. En tal sentido, se espera que las ciénagas no sólo tengan un impacto ambiental positivo, sino que generen valor social, dado que contribuirán a mejorar los ingresos y la forma de vida de las personas que derivan su sustento de la actividad pesquera.

En 2017<sup>139</sup>, se realizaron intervenciones en 94 ciénagas, superior a la meta —45—, lo que representa un avance superior al 100%. Las principales ciénagas intervenidas fueron la Ciénaga San Pablo Bolívar, Ciénagas de Vija, Canaletal, Tabacuru y las Ciénagas de la Subregión del San Jorge —Sucre—.

---

<sup>139</sup> Dato más reciente disponible.

### **C. Conservar el flujo de servicios ecosistémicos a través de la protección de los ecosistemas de la región para beneficio de la población**

La protección de las zonas ecosistémicas permite la producción y regeneración de servicios ecosistémicos que allí se provisionan, tales como la regulación hídrica, el aprovechamiento forestal, los atributos paisajísticos y el aprovechamiento pesquero.

Para lo anterior, se avanzó en la incorporación de hectáreas de áreas protegidas de la región en el SINAP. A 2018, la región Caribe cuenta con 475.177 hectáreas de áreas protegidas dentro del SINAP —superior a la meta del cuatrienio 414.925—, lo que representa un cumplimiento mayor al 100%. Por su parte, al cierre de 2018, las Corporaciones Autónomas Regionales declararon como áreas protegidas a: Bahía Honda, Hondita —por Corpoguajira—, Reserva Forestal Protectora Jurisdicciones —por Corponor—, Humedales Serranía Abibe y Zona Norte —por Corpouraba—.

### **D. Ordenar el territorio marino-costero e insular por medio de planes de ordenamiento y el diseño de instrumentos económicos para utilización responsable de los servicios ecosistémicos que se proveen y aprovecha la población y sectores de la región**

El conocimiento de los procesos de degradación de las zonas costeras y playas de la región Caribe y su uso adecuado fue una prioridad en el marco del PND 2014-2018, en tanto que, a partir de un correcto diagnóstico, es posible generar acciones para el ordenamiento de las unidades ambientales costeras, acción liderada por MinAmbiente. Estas acciones conllevan a un desarrollo productivo sostenible, lo que garantiza la conservación de las playas y costas, así como la calidad de las aguas marinas. Una herramienta fundamental para la gestión integral de los procesos de degradación de las zonas costeras son los Planes de Ordenamiento y Manejo de la Unidad Ambiental Costera (POMIUAC), a través de los cuales se establecieron programas, proyectos, responsables y presupuestos para la conservación, preservación, restauración y prevención del deterioro de estas zonas.

En línea con lo anterior, durante el cuatrienio se realizaron acciones para la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras POMIUAC. Sin embargo, de una meta de seis POMIUAC, se formularon cuatro, lo que significó el cumplimiento del 66,7% de la meta para el periodo 2014-2018, correspondientes a las UAC de la Alta Guajira, Magdalena, Golfo de Morrosquillo y Rio Sinu. No obstante, quedaron en trámite los documentos para la vertiente norte de la Sierra Nevada de Santa Marta y El Darién.

## **Objetivo 4. Disminuir las brechas socioeconómicas entre el departamento de San Andrés y los demás departamentos del país y avanzar hacia una reserva próspera, segura y sostenible**

---

Este objetivo se centró en las acciones a implementar en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en materia de educación, vivienda, alcantarillado, acueducto, pesca, turismo, transporte, patrimonio cultural y servicios ecosistémicos. A continuación, se presentan los principales avances de las estrategias que hacen parte de este objetivo

### **A. Aumentar la calidad y pertinencia de la educación**

En 2017<sup>140</sup>, la tasa de cobertura bruta en educación media en el Archipiélago se ubicó en 55,6% comparado con 57,1% en 2016, lo que implica un reto frente al aumento de dicho porcentaje al tiempo que se debe garantizar la calidad y pertinencia de la educación.

La estrategia contó con la intervención de infraestructura educativa, además, se fortalecieron los procesos de gestión para la cobertura educativa a través de la generación de información de calidad en el SIMAT, lo cual permitió el adecuado seguimiento a la matrícula en la isla y con esto, la correcta formulación de estrategias para el acceso y permanencia en la educación a través del Programa de Alimentación Escolar, capacitaciones a docentes y dotaciones a las instituciones educativas oficiales.

### **B. Generar empleos de calidad**

Durante el cuatrienio 2014-2018 se buscó disminuir la tasa de desempleo que afecta el crecimiento económico del archipiélago. En 2018, la tasa de desempleo se mantuvo en 7,1% ubicándose en el mismo valor respecto al año inmediatamente anterior. Por su parte, la tasa de ocupación se redujo 0,5 p.p., ya que pasó de 66,9% en 2017 a 66,4% en 2018, con una concentración de la población ocupada en sectores como comercio, restaurantes y hoteles.

Entre otros avances, la masificación de las fuentes de energía para la isla, fue una necesidad importante durante el periodo 2014-2018, sin embargo se requiere concentrar esfuerzos en aumentar la capacidad instalada de generación de energía eléctrica en la zona, pues durante el cuatrienio se logró generar 1 MW de capacidad instalada, correspondiente a una planta de generación eléctrica a partir de residuos sólidos urbanos (Planta RSU), lo que representó el cumplimiento del 13,3% de la meta cuatrienio —7,5 MW—. Por otra parte, se adelantaron estudios técnicos correspondientes a la Medición del

---

<sup>140</sup> Dato más reciente disponible.

Potencial Eólico en San Andrés, lo que confirmó la viabilidad técnica para la implementación de un Sistema de Generación con Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) - Eólica, con una capacidad instalada de 7,5 MW. Sin embargo, la implementación del sistema de generación se vio afectada por el proceso de Consulta Previa con la Comunidad Raizal.

En términos ambientales, y dado que San Andrés, Providencia y Santa Catalina es el único departamento insular del país y que posee una gran variedad de ecosistemas, entre 2014 y 2018, se realizaron acciones en pro de la conservación de la biodiversidad y de la mitigación de la vulnerabilidad de estos territorios. En este sentido, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina- (Coralina), presentó el proyecto de inversión “Implementación de un programa de protección y conservación ambiental de la biodiversidad de la Reserva de Biosfera Seaflower”, con el objetivo de incrementar el conocimiento de la oferta de ecosistemas marinos, aumentar el control sobre el uso inadecuado de dichos ecosistemas y fortalecer los procesos de recuperación, conservación y uso sostenible de los recursos naturales de los ecosistemas marino-costeros.

## XII Eje Cafetero y Antioquia: capital humano innovador en territorios incluyentes

---

La región del Eje Cafetero y Antioquia comprende cuatro departamentos, ubicados en la zona nor-occidental del país (Mapa 3). La región se destaca por ser la segunda economía del país y el segundo nodo político-administrativo a nivel nacional, con altos niveles de institucionalidad. A partir del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país, se avanza en el desarrollo de territorios que son habitados por un capital humano: educado, laborioso, lleno de iniciativa e ingenio y que sobresale hacia nuevas vocaciones. Este capital humano permitirá formar un polo de desarrollo de educación y conocimiento con el apoyo de centros de investigación y de las entidades que proporcionan formación tecnológica.

**Mapa 3. Región del Eje Cafetero y Antioquia.**



Fuente: DNP, Sinergia.

Con base en la visión de desarrollo, el PND 2014-2018 le apostó a consolidar una región con altos niveles de innovación, competitividad y crecientes niveles educativos, al plantear tres grandes objetivos para la región Eje Cafetero y Antioquia, que involucran a sectores como comercio, ambiente, educación y fortalecimiento institucional. En el marco de estos objetivos, se implementaron diferentes acciones de política pública, que permitieron lograr un avance promedio del 78,9% en las metas establecidas para la región en el cuatrienio.

En términos del nivel de cumplimiento de las metas fijadas durante el cuatrienio, el balance de los 23 indicadores asociados con esta estrategia refleja que 12 de ellos alcanzaron el resultado esperado —es decir un cumplimiento igual o superior al 100%—.

De igual manera, cuatro indicadores presentaron resultados alto, dos un resultado medio y cinco tuvieron un desempeño bajo —con un cumplimiento inferior del 50% frente a las metas propuestas— (Tabla 19).

**Tabla 19. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018<sup>141</sup> – Región Eje Cafetero y Antioquia.**

Esperado ( $X \geq 100\%$ )	Alto ( $80\% \leq X < 100\%$ )	Medio ( $50\% \leq X < 80\%$ )	Bajo ( $X < 50\%$ )	Total
12 (52,2%)	4 (17,4%)	2 (8,7%)	5 (21,7%)	23 (100%)

Fecha de corte: diciembre 31, 2018. Fecha de actualización: abril 29, 2019.  
Fuente: cálculos DNP.

Los resultados obtenidos en cada uno de los objetivos del PND 2014-2018 para la región del Eje Cafetero y Antioquia y las acciones desarrolladas se presentan en las siguientes secciones de este capítulo.

## Objetivo 1. Crear plataformas tecnológicas para aprovechar el talento humano de la región

Con el fin de mejorar la competitividad y el desarrollo empresarial en la región, se colocó a disposición de los empresarios un conjunto de instrumentos —como las plataformas tecnológicas— para lograr mayor productividad y consolidar plataformas de oportunidad. A continuación, se presentan los principales avances de las estrategias que hacen parte de este objetivo.

### A. Consolidar los encadenamientos productivos con potencial en la región, así como brindar las condiciones de entorno que requieren las empresas para incrementar su sofisticación

Se reconoció la importancia de consolidar el fortalecimiento de las competencias de las empresas, pues se constituyen como una fuerza generadora de empleo y un impulso para mejorar la competitividad de la región. En este sentido, se propició el acompañamiento presencial de consultores internacionales expertos en dinamización de *clústeres* y de rutas competitivas, con el objetivo de inculcar en los empresarios una visión estratégica, global e innovadora, para ser competitivos y consolidar el empoderamiento a actores locales, entre otros.

El Índice Departamental de Competitividad (IDC), destaca las potencialidades de la región y permite conocer los avances y retos con el fin de fortalecer la competitividad de la zona. En este sentido, por medio de este índice es posible evidenciar el estado y evolución

<sup>141</sup> Para mayor detalle sobre los indicadores de esta estrategia regional, consultar la página de Sinergia: <https://sinergiapp.dnp.gov.co>.

de las ventajas competitivas relativas de los departamentos de Colombia. Entre los primeros puntajes de este índice se encuentran los departamentos de Antioquia —6,78 puntos— y Caldas —6,16—. Por su parte, Risaralda y Quindío se ubican en puntajes inferiores con 5,8 y 5,07, respectivamente.

El índice mostró al departamento de Antioquia en el segundo lugar en la clasificación general nacional. Lo anterior, ya que el departamento se destaca en la eficiencia de sus mercados, la formalización laboral, cobertura de seguros y bancarización. Así mismo, Caldas se ubicó en el tercer lugar a nivel nacional, destacándose en el desempeño de variables como la facilidad para registrar propiedades, obtener permisos de construcción y el número de pagos de impuestos por año. (Consejo Privado de Competitividad, 2018).

De acuerdo con el IDC, para el año 2018, en la región se destacan los departamentos de Risaralda y Quindío como los dos mejores a nivel nacional en la variable que mide la facilidad para abrir una empresa, con puntajes de 10,0 y 9,9, respectivamente —escala del cero al diez donde cero representa el desempeño más bajo y diez la frontera—, seguidos de Caldas 9,8 y Antioquia con 9,7, frente a lo cual se evidencian los avances en la implementación de estrategias que permiten a los emprendedores del país construir más y mejores empresas competitivas e innovadoras.

Durante el cuatrienio, en materia de dinámicas empresariales, se adelantaron procesos de innovación implementados en los sectores priorizados con Rutas Competitivas. Por ejemplo, la ruta de la Mora en Risaralda benefició a 66 productores con el Programa de Mejoramiento a la Productividad, gracias a la elaboración de un plan de formación e intervención individual que incrementó la productividad promedio en 12,3%.

## **B. Promover el mejoramiento de la infraestructura vial regional y estructurar un sistema integrado de transporte regional en el Eje Cafetero**

El desarrollo urbano, se impulsó por medio de iniciativas que mejoraran la movilidad, como el transporte interurbano. Para esto, se intervinieron espacios de infraestructura que permitieran la integración de la región a través de intercambios modales.

Lo anterior, se llevó a cabo por medio de intervenciones en la ciudad de Medellín, que cuenta con un Sistema de Bicicletas Públicas con 58 estaciones que facilitan viajes intermodales con los sistemas de Transporte Público del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Además, el SITM Megabús, cuenta con la totalidad de la infraestructura necesaria para su operación construida. Con estas intervenciones se cumplió y superó la meta establecida para el cuatrienio en términos de espacios de infraestructura dedicada a la intermodalidad en la región Eje Cafetero y Antioquia.

Adicionalmente, con el fin de promover una región más competitiva para enfrentar los retos del comercio a través de las vías de primera calidad, el 66,38% de la red vial primaria en la región se encontraba en buen estado —respecto a la meta de 69,8% de la red nacional vial en buen estado establecida para el cuatrienio—.

### **C. Fortalecer acciones en el saneamiento de vertimientos para disminuir impactos ambientales y mejorar la productividad**

Para fomentar el uso sostenible de la biodiversidad como parte de la apuesta por la competitividad regional y reducir las presiones sobre los ecosistemas y sus servicios, se identificó la necesidad de formular e implementar programas para la consolidación de la cadena productiva de la guadua y el bambú en la región. Ello implicó el fortalecimiento de las autoridades ambientales regionales, para implementar acciones de mejoramiento de la gobernanza forestal, así como la regionalización de la estrategia integral para el control de la deforestación que se aplicó en el territorio nacional, con la participación del sector privado, el liderazgo de las autoridades ambientales y el apoyo de las entidades territoriales, autoridades policivas y ministerios sectoriales.

Debido a su ubicación geográfica, el Eje Cafetero y Antioquia cuenta con una variedad de climas, lo que da origen a una diversidad de especies de flora y fauna. En este sentido, se avanzó en la incorporación de hectáreas de áreas protegidas en el SINAP. Es así como, al cierre de 2018, un total de 532.697 hectáreas de áreas protegidas se incorporaron al SINAP, dando cumplimiento al 57,4% de la meta establecida para la vigencia —687.681 hectáreas—. Estas hectáreas corresponden al humedal El Sapo, Bosque del Gigante, el humedal Serranía Abibe, Peque y la Zona Norte.

Frente a los procesos de pérdida y degradación de bosques, se encuentra una forma de incentivar el manejo sostenible de los bosques que no solo reduce la deforestación, sino también que se puede constituir en una fuente de ingresos para la comunidad, mediante el manejo sostenible de hectáreas de productos forestales no maderables. Durante el cuatrienio, se establecieron 5.017 hectáreas de buen manejo para fomentar el uso sostenible de la biodiversidad, como parte de la apuesta de esta región, con lo que se superó en 50,9 p.p. la meta prevista para el periodo 2014-2018.

### **Objetivo 2. Incrementar la pertinencia de procesos de formación para el desarrollo integral, consolidando el ecosistema de innovación del Eje Cafetero y Antioquia**

---

Con el fin de fortalecer los procesos de formación educativa para apoyar la innovación de la región, se plantearon acciones orientadas a lograr mayores niveles de calidad educativa frente al sector productivo, mediante el incremento de matrículas en la educación

técnica y tecnológica en los jóvenes con énfasis en investigación aplicada en la región. Además, se articuló la atención integral de la primera infancia para desarrollar las capacidades de los niños y niñas, desde edades tempranas, en ciencia, tecnología e innovación. A continuación, se presentan los principales avances de las estrategias que hacen parte de este objetivo.

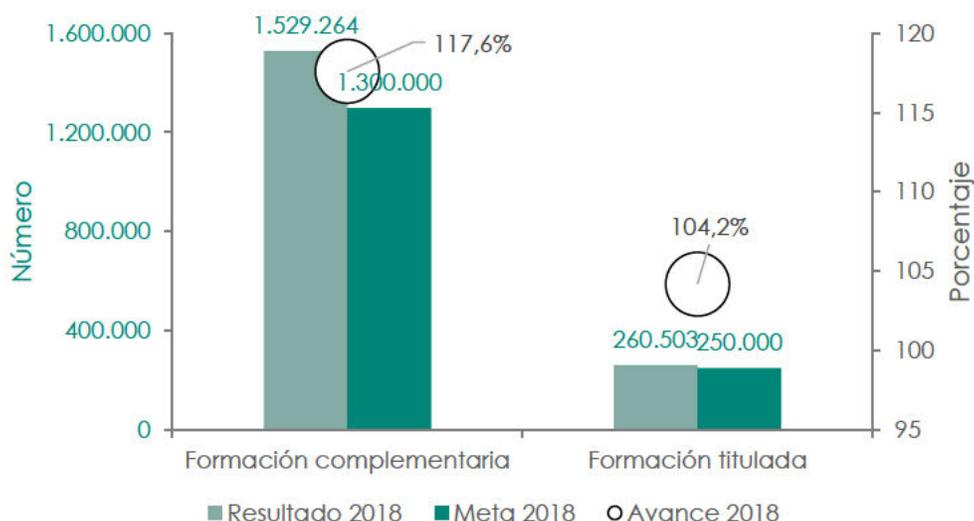
### **A. Incrementar la matrícula en educación técnica, tecnológica y profesional con mayores niveles de calidad y de pertinencia frente al sector productivo de la región**

Uno de los propósitos del PND 2014-2018 fue aumentar el acceso a la educación superior de calidad. Por tal motivo, se prestaron servicios eficientes que permitieron la consolidación de un sistema de formación de capital humano acorde con el mejoramiento de las competencias. Se adelantaron intervenciones para que los jóvenes pudieran acceder a la educación superior, con estrategias que mejoraron la oferta educativa y promovieron la permanencia en el sistema educativo.

En la estrategia de nuevos cupos en educación técnica y tecnológica, durante el 2018, la Universidad Tecnológica de Pereira, impartió el programa de Tecnología en Producción Hortícola, que benefició a 65 estudiantes de la región.

Con el propósito de incrementar la competitividad de la fuerza laboral y brindar competencias que incrementen la posibilidad de reintegro al mercado laboral de los desempleados de la región, el SENA dio continuidad a sus programas de formación complementaria, al ofrecer 1,5 millones de cupos para el año 2018, con lo que se superó en 17,6 p.p. la meta establecida para la vigencia. Adicionalmente, en los programas de formación titulada para la educación integral profesional se ofrecieron 260.503 cupos, lo que impactó de forma positiva la productividad de la región, la colocación de capital humano en el mercado laboral y la movilidad social. En este sentido, el cumplimiento en formación titulada superó en 4,2 p.p. la meta establecida para el cuatrienio (Gráfico 45).

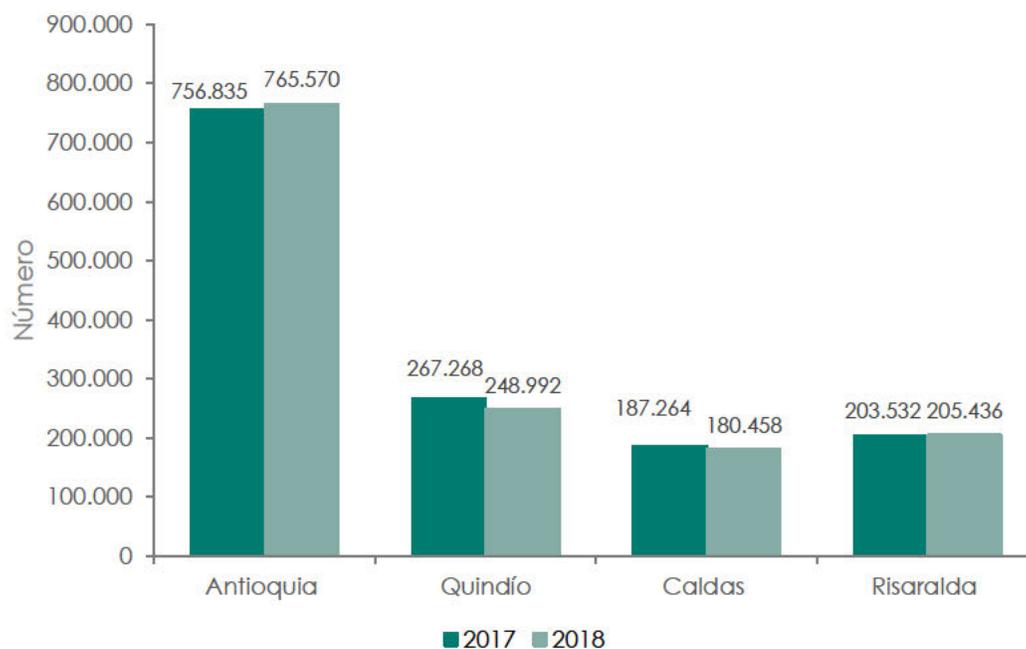
**Gráfico 45. Cupos en formación complementaria y titulada - Región Eje Cafetero y Antioquia, 2014-2018.**



Fuente: DNP, Sinergia, SENA.

El SENA también motiva a los jóvenes para que continúen su proceso de formación en educación pertinente con la vocación productiva del Eje Cafetero y Antioquia. Los aprendices en formación integral adquieren conocimientos y destrezas tanto personales como laborales a través de los programas que ofrece el SENA, los cuales se construyen en conjunto con los empresarios, de acuerdo con sus necesidades. Es así como con este proceso, se buscó preparar el talento humano que contribuyó con el crecimiento económico de los empresarios de este sector y de todo el país. En 2018, se redujo el número de aprendices en formación integral atendidos en los departamentos de Quindío —18.276 menos que el año anterior— y Caldas —6.806 menos—, y aumentó en los casos de Antioquia —8.735 más que en 2017— y Risaralda —1.904 más—. Como resultado de lo anterior, durante el cuatrienio se atendieron un total de 1,4 millones de personas (Gráfico 46. ).

**Gráfico 46. Aprendices en formación integral del SENA - Región Eje Cafetero y Antioquia, 2017-2018.**



Fuente: DNP, Sinergia, SENA.

## **B. Fortalecer y ampliar la oferta de programas de maestrías y doctorados vinculados a investigación aplicada, en las universidades acreditadas en la región y en Antioquia**

Con respecto a procesos de investigación e innovación, cabe destacar que, durante el cuatrienio, se implementaron los Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales de Ciencia y Tecnología (PAED), suscritos entre Colciencias y las Gobernaciones de Caldas en el 2015, Antioquia en el 2016, Risaralda en el 2016 y Quindío en el 2017. En el caso de Antioquia, el acuerdo tuvo como objetivo impulsar la generación de nuevos conocimientos y consolidar un talento humano altamente calificado, mientras que en el caso de Risaralda se impulsaron la formación e inserción del recurso humano y aumentaron las capacidades de innovación en el departamento. Para el caso de Quindío, se buscó promover la innovación, el volumen de conocimiento y generar procesos y capacidades en CTel.

## **Objetivo 3. Reducir las brechas especialmente en formación de capital humano y empleo entre subregiones**

Con el objetivo de cerrar brechas en materia de educación, que limitan el desarrollo social y económico de la población, se buscó que los proyectos y políticas que giran

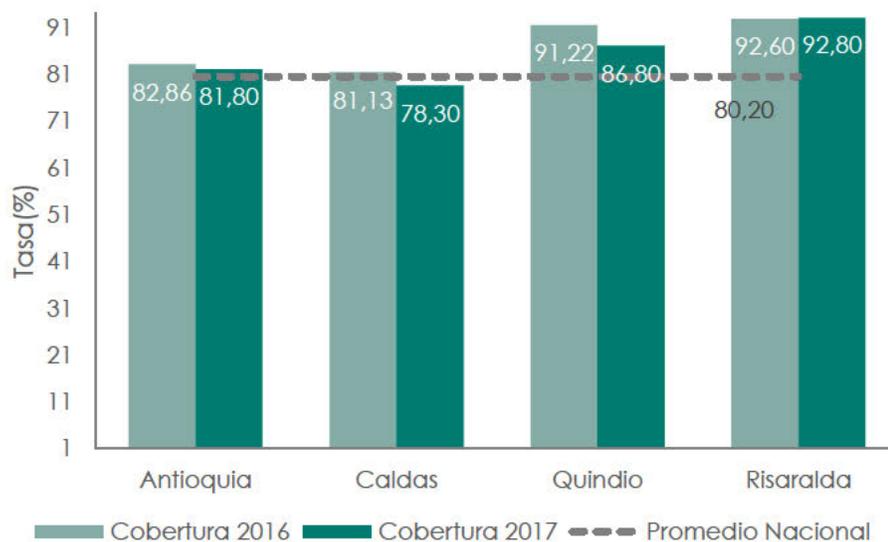
alrededor de la inversión en capital humano, en investigación y desarrollo, y en ciencia y tecnología beneficiaran a los habitantes de la región, tanto en zonas urbanas como rurales. A continuación, se presentan los principales avances de las estrategias que hacen parte de este objetivo.

### A. Implementar un programa focalizado en las zonas rurales para la ampliación de la cobertura de la educación media y mejoramiento de su calidad

Una de las apuestas del PND 2014-2018 se encontraba en la posibilidad de cerrar las brechas urbano-rurales en educación media que persisten en la región. Las estrategias se focalizan en las zonas rurales, para mejorar los componentes de calidad de la educación ofrecida y la renovación de infraestructura educativa rural.

En 2017<sup>142</sup>, los departamentos de la región presentaron una cobertura bruta en educación media por encima de la media nacional —82,88%—. En tal sentido, los departamentos que se destacaron fueron Risaralda —92,84%— y Quindío —86,77%—. Aunque en términos relativos, la región tiene las mejores coberturas en educación, es necesario incrementar los esfuerzos en 1,3 p.p., pues se presentó un descenso en la cobertura en 2017 frente a 2016 (Gráfico 47).

**Gráfico 47. Cobertura bruta en educación media – Región Eje Cafetero y Antioquia, 2016–2017.**



Fuente: DNP, Sinergia, MinEducación.

<sup>142</sup> Dato más reciente disponible.

Respecto a la infraestructura educativa, un total de 178 sedes rurales oficiales se intervinieron en la región a lo largo del cuatrienio —por construcción o mejoramiento—; 34 de dichas sedes educativas fueron intervenidas en 2018, en 15 municipios del departamento de Antioquia<sup>143</sup>. Lo anterior permitió superar la meta establecida para el cuatrienio en 78 p.p. —100 sedes rurales intervenidas—.

Así mismo, durante el cuatrienio se entregaron en total 197.460 terminales, portátiles y tabletas para uso de estudiantes y docentes de sedes educativas en la región; con lo cual se fortalecieron los procesos educativos de los estudiantes de la región en colegios públicos gracias a la promoción del correcto uso de las herramientas tecnológicas. Para la vigencia 2018, las terminales fueron entregadas en Antioquia —7.957—, Caldas —488—, Quindío —144— y Risaralda —8.791—. Esto, significó un avance del 95% de la meta cuatrienio —207.700 terminales—.

## **B. Desarrollar las capacidades institucionales para que desde las administraciones territoriales se lidere el desarrollo sustentable**

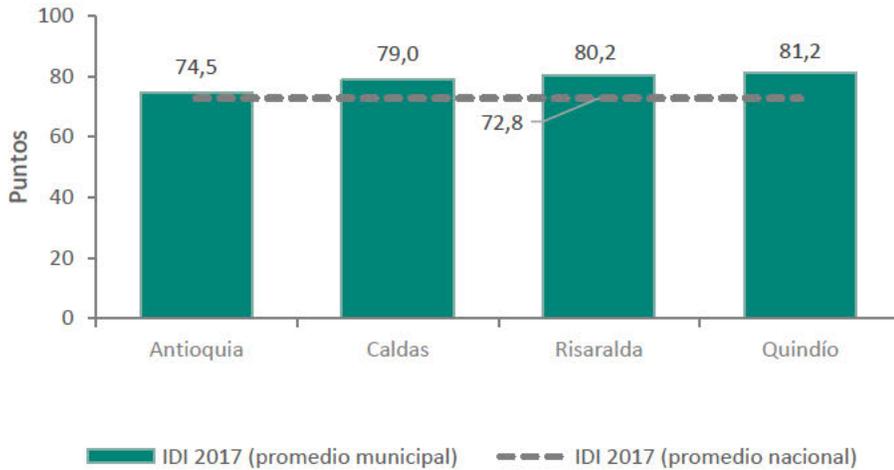
En materia institucional se presentaron diferencias al interior de la región, y es importante señalar la relevancia que tienen las administraciones municipales como promotores del desarrollo de las regiones. En este sentido, se hizo necesaria la implementación de un conjunto de acciones que permitieron la apropiación y fortalecimiento de las capacidades de las personas que conforman las administraciones territoriales. La estrategia se enfocó principalmente en los departamentos de Antioquia y Caldas, con el objetivo de incrementar los niveles de desempeño de sus municipios, en especial aquellos con calificación crítica y baja.

En los resultados más recientes del Índice de Desempeño Integral del Eje Cafetero para 2017 —año disponible más reciente—, se evidencian mediciones altas —con un promedio de 73,7 puntos—, lo cual implica resultados satisfactorios en la región —superior al promedio nacional de 72,8 puntos—. Todos los departamentos de la región presentaron resultados superiores al promedio nacional, así: Quindío —81,2—, Risaralda —80,2—, Caldas —79,0— y Antioquia —74,5— (Gráfico 48). Adicionalmente, el 38,7% de los municipios del Eje Cafetero y Antioquia tuvieron una calificación sobresaliente, el 38,2% satisfactoria y únicamente el 7,8% baja. Cabe resaltar, que, de las cuatro ciudades capitales de la región, tres —Medellín, Pereira y Manizales— registraron calificaciones sobresalientes en su desempeño integral, mientras que Armenia descendió a medio entre 2016 y 2017.

---

<sup>143</sup> Estas intervenciones se llevaron a cabo de la siguiente forma: Amalfi —2—, Necoclí —3—, Remedios —7—, Zaragoza —2—, Turbo —2—, Chigorodó —3—, Dadeiba —2—, Apartadó —3—, Yondó —2—, Nechí —2—, Cáceres —2—, San Pedro de Urabá —1—, Cauca —2—, Abriaquí —1—.

**Gráfico 48. Índice de Desempeño Integral – Región Eje Cafetero y Antioquia, 2017.**



Fuente: DNP.

Al iniciar el cuatrienio, la región contaba con 42 municipios con bajo desempeño integral. En este sentido, se fijó una meta de reducir el número de municipios con ese desempeño a 33, con el objetivo de consolidar las capacidades institucionales de la región. El comportamiento de este indicador fue positivo, ya que a 2018, 14 municipios contaban con bajo desempeño, lo que permitió superar la meta fijada y dando cumplimiento satisfactorio a los retos planteados. Los resultados, demuestran una mejora en las capacidades administrativas y de eficiencia en la gestión de los municipios de la zona.

## XIII Conectividad para la integración y el desarrollo productivo sostenible de la región Centro-Oriente y Bogotá D. C.

---

Centro-Oriente y Bogotá D.C. (Mapa 4) se caracteriza por ser la región más poblada del país, al concentrar el 31,6% de la población, y por ser altamente competitiva, al generar el 42,3% del PIB nacional (DANE, 2017pr). La región cuenta con altos niveles de urbanización, con mercados dinámicos que brindan diferentes oportunidades a la población, con una importante densidad de infraestructura vial y con una gran demanda de recursos hídricos. Lo anterior, representa la necesidad de fortalecer los vínculos económicos y comerciales con otras regiones del país.

**Mapa 4. Región Centro Oriente y Bogotá D.C.**



Fuente: DNP, Sinergia.

De otra parte, en la región se identificaron problemas de congestión y deficiencia en el estado de las vías, principalmente en la red vial secundaria y terciaria, lo cual generó limitaciones en los encadenamientos productivos y comerciales.

En consecuencia, el PND 2014-2018 planteó como eje central para la región la conectividad para el cierre de brechas y la integración regional. Dada la similitud de condiciones territoriales, económicas y de desarrollo, con base en esta visión de desarrollo, se formularon cuatro grandes objetivos, que se describen en esta sección, para la región Centro-Oriente y Bogotá, los cuales involucran a sectores como agricultura, ambiente, trabajo y transporte.

En el marco de estos objetivos, se implementaron diferentes acciones de política pública que contribuyeron a lograr un cumplimiento promedio para el cuatrienio del 71,9%.

A continuación (Tabla 20), se presenta el nivel de cumplimiento de las metas de cada uno de los indicadores que componen esta estrategia regional, diez de los indicadores reportaron un cumplimiento esperado frente a la meta establecida —igual o superior al 100%—, tres indicadores un desempeño alto, tres indicadores presentaron un nivel medio de cumplimiento y cinco indicadores reportaron un cumplimiento bajo —menor al 50%—.

**Tabla 20. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018<sup>144</sup> – Región Centro-Oriente y Bogotá D.C.**

Esperado ( $X \geq 100\%$ )	Alto ( $80\% \leq X < 100\%$ )	Medio ( $50\% \leq X < 80\%$ )	Bajo ( $X < 50\%$ )	Total
10 (47,6%)	3 (14,3%)	3 (14,3%)	5 (23,8%)	21 (100%)

Fecha de corte: diciembre 31, 2018. Fecha de actualización: abril 29, 2019.

Fuente: cálculos DNP.

El detalle de los resultados obtenidos en cada uno de los objetivos del PND para la región Centro Oriente y Bogotá se presentan en las siguientes secciones.

## Objetivo 1. Descongestionar y articular la red primaria de transporte y desconcentrar los centros logísticos

El fortalecimiento y ampliación de la infraestructura logística en materia de transporte, con el fin de facilitar el transporte de carga y pasajeros desde los centros de producción hasta los centros de comercialización, es uno de los elementos esenciales para lograr la visión del PND en la región Centro-Oriente y Bogotá D.C. En este sentido, se promovió la conexión física de la región, por medio de la consolidación de diferentes modos de transporte y de la movilidad urbana. A continuación, se señalan los avances para cada una de las estrategias asociadas con este objetivo.

### A. Potenciar la intermodalidad en la red logística y zonas productivas específicas

Con el propósito de potenciar el transporte multimodal, el PND contempló acciones específicas orientadas a fortalecer el transporte fluvial y el transporte terrestre en la región. En 2018, se adelantaron obras de recuperación y mantenimiento en 390 kilómetros del Río Magdalena, con lo que se logró un cumplimiento del 100% de la meta fijada establecida para esta vigencia y para el cuatrienio 2014-2018.

<sup>144</sup> Para mayor detalle sobre los indicadores de esta estrategia regional, consultar la página de Sinergia: <https://sinergiapp.dnp.gov.co>.

## **B. Fortalecer y mejorar la conectividad entre regiones, entre las ciudades de la región y en la zona fronteriza**

Para fortalecer y mejorar la conectividad entre las regiones, se adelantaron acciones asociadas a la movilidad activa cuantificada<sup>145</sup> para la región, con el fin de mantenerlo en 39%, durante todo el cuatrienio 2014-2018; sin embargo, durante 2018, el porcentaje de viajes fue superior a la meta establecida y se ubicó en 46%. De otra parte, con el propósito de contribuir a la organización y adecuado funcionamiento de los sistemas de transporte urbano en el país, en 2018, se cuenta con 24 espacios de infraestructura dedicada a la intermodalidad de los SITM, con lo cual se cumplió con el 80% de la meta propuesta —25 espacios—. Así mismo, el 53,7% de la red vial nacional primaria en la región se encuentra en buen estado, dando cumplimiento a la meta establecida —50—

## **Objetivo 2. Potenciar servicios ambientales de la franja oriental, la innovación en los sectores competitivos de la franja central, y el emprendimiento cooperado de pequeños productores**

---

Con el fin de potenciar la dinámica y el desarrollo económico de la región Centro-Oriente y Bogotá D.C., el PND trazó líneas estratégicas dirigidas a: proteger los servicios ambientales a partir de la regulación de la oferta hídrica; incentivar el encadenamiento y asociatividad empresarial agropecuaria; fortalecer el sector de minas y energía; y desarrollar procesos tecnológicos. Estas estrategias buscaron mejorar la productividad y competitividad territorial y reducir las desigualdades y brechas presentes entre las tres franjas identificadas en la región. A continuación, se presentan los principales avances de las tres estrategias que hacen parte de este objetivo.

### **A. Establecer condiciones de sostenibilidad a los recursos y servicios ambientales estratégicos de la región**

En el marco de establecer condiciones de sostenibilidad a los recursos y servicios ambientales estratégicos de la región, se generaron mecanismos para la conservación del recurso hídrico y las cuencas abastecedoras de los acueductos de la región. Por lo anterior, se promovió la formulación y ajustes de los POMCA, los cuales se constituyeron en los instrumentos para la planeación del uso coordinado del suelo, las aguas, la flora y fauna, y el manejo de las cuencas hidrográficas —artículo 18 del Decreto 1640 de 2012—. Al respecto, durante el cuatrienio 2014-2018, 1.135.913 hectáreas de la región cuentan con POMCA, con lo que se cumplió el 46,1% de la meta establecida —2.464.363—.

---

<sup>145</sup> Corresponde a los viajes que se realizan a pie, en bicicleta o en medios de transporte.

De otra parte, durante el año 2018, se incorporaron 37.267 hectáreas de áreas protegidas en el SINAP, que correspondieron a: Brisas del Rincón de la Reserva Forestal Protectora Regional, La Cabaña, La Aldea, El Turpial, Bioparque Mónico, África, Ananda, El Chochal de Siecha, El Fan, El Laurel, Finca la Valerosa, Jacamki, La Flora, La Planta Eléctrica, Rincón de las Vegas, Robleadales, Valladolid, Conjunto de Reservas Naturales de Sumicol S.A.S, predio La Pintada, Descanso del Río Negro, El Frailejón, El Sauce y Naturaleza Real de la Reserva Natural de la Sociedad Civil; entre otras. Durante el cuatrienio 2014-2018, se incorporaron 1.153.869,2 hectáreas de áreas protegidas en el SINAP, con lo cual se alcanzó el 67,6% de la meta establecida —1.236.788,00—.

## **B. Promover la asociatividad, el fortalecimiento empresarial y el emprendimiento cooperado entre pequeños productores**

Para esta región, se incentivó el encadenamiento y la asociatividad empresarial agropecuaria bajo un enfoque de economía agrícola familiar. Por lo anterior, durante 2018, MinAgricultura y la ADR vincularon a 2.291 personas en programas de asociatividad en el marco de los proyectos de Alianzas Productivas, Fortalecimiento de Las Capacidades de los Productores Agropecuarios y sus Esquemas Asociativos en la Generación y Consolidación de Encadenamientos Productivos y Capacidades Organizativas y de Gestión. Como resultado de lo anterior, se logró la articulación con mercados de valor agregado, la promoción de la producción competitiva, así como la caracterización de las organizaciones comunitarias, sociales o productivas rurales, para el desarrollo de las capacidades sociales y empresariales. Durante el cuatrienio 2014-2018, en total se vincularon a 9.766 personas, con lo cual se cumplió con el 100% de la meta de 8.787, establecida para este periodo.

Según la estrategia de promover el uso eficiente de los recursos naturales y la sostenibilidad de los ecosistemas de la región, en 2018, la ADR adelantó la adecuación con obras de rehabilitación en distritos de riego en 28.799 hectáreas; así mismo, durante el cuatrienio 2014-2018 avanzó en el proceso de rehabilitación de 38.204 hectáreas. Con este resultado se superó la meta propuesta de 17.400 hectáreas.

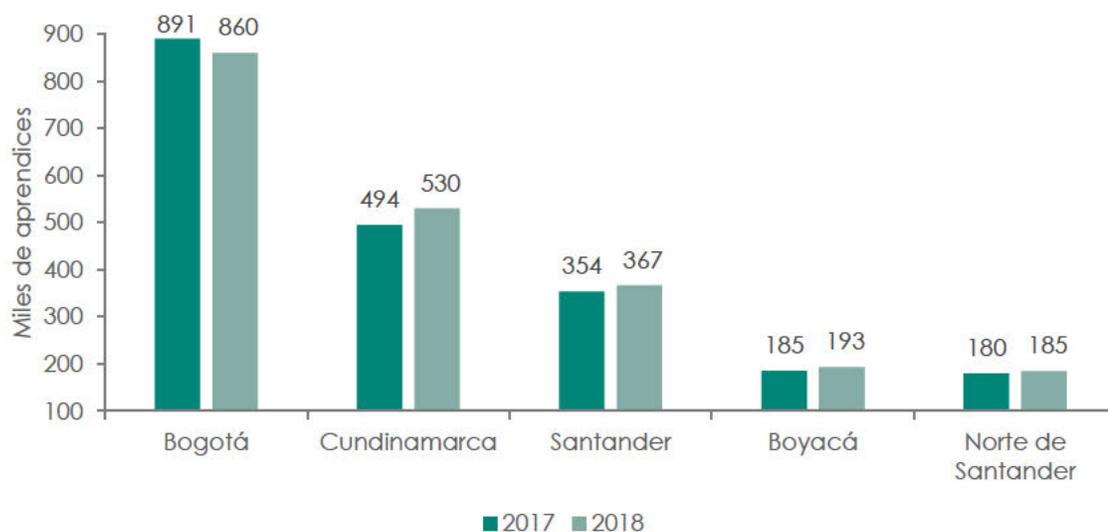
De otra parte, durante el cuatrienio 2014-2018 no se presentaron avances en la incorporación de hectáreas estratégicas para el desarrollo de sistemas productivos zonificados a escala 1:25.000, ni en las plataformas logísticas para cultivos estratégicos entregados en la región.

### C. Incentivar la innovación, el desarrollo tecnológico y las competencias laborales de los sectores bandera de la región

El PND 2014-2018 planteó incentivar la innovación y el desarrollo tecnológico de la región. Como resultado de lo anterior, el DNP junto con el Observatorio de Ciencia y Tecnología (OCyT) desarrollaron el Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC), el cual refleja los resultados de la implementación de las políticas de innovación para el país. Para 2018, se presentaron los siguientes resultados del IDIC: Cundinamarca ocupó el primer lugar del índice —74,9— con un desempeño alto, que se logró a partir de la sofisticación de sus mercados y producción creativa; seguido de Santander —51,7—, que presentó un desempeño medio-alto, el cual se destacó por su capital humano e investigación y; Boyacá y Norte de Santander —32,0— y —28,6— respectivamente, presentaron un desempeño medio, debido a que se evidenciaron desafíos en la producción de conocimiento y tecnología.

De otra parte, el PND 2014-2018 fomentó la vinculación laboral en sectores altamente productivos. En este sentido, el SENA brindó formación integral a más de 2,134 millones de aprendices en la región, destacándose el crecimiento de 1,4% en 2018 frente a 2017 (Gráfico 49).

**Gráfico 49. Aprendices en formación integral, SENA, Centro Oriente y Bogotá, 2017 vs. 2018.**

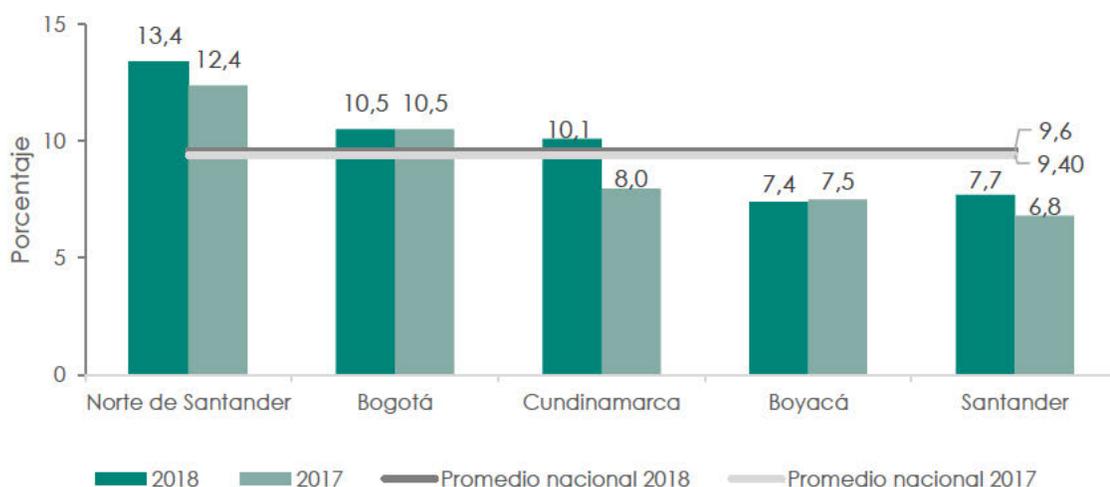


Fuente: SENA (2018).

Adicionalmente, en 2018, en el departamento de Norte de Santander se presentaron 16.116 colocaciones laborales, las Agencias de Empleo de las Cajas de Compensación Familiar Comfaoriente y Comfanorte contribuyeron al logro de esta meta. Así mismo, entre

2014 a 2018, se realizaron 63.659 colocaciones de empleo en este departamento, con lo cual se logró la meta fijada. Aunque los resultados son favorables, el desempleo para 2018 en comparación con 2017 aumentó 0,2 p.p., en los departamentos de Norte de Santander, Cundinamarca y Santander aumentó la tasa de desempleo respecto a 2017, en Bogotá se mantuvo y en Boyacá disminuyó en 0,1 p.p. (Gráfico 50).

**Gráfico 50. Desempleo región Centro-Oriente y Bogotá D.C, 2017-2018.**



Fuente: DANE. GEIH (2018).

### **Objetivo 3. Reducir el aislamiento y las brechas socioeconómicas de las franjas oriental y occidental de la región**

Las tres franjas identificadas en la región Centro-Oriente y Bogotá D.C. evidenciaron marcadas diferencias en términos económicos, sociales y de conectividad, situación que es más crítica para la franja occidental. En respuesta, y con el objetivo de reducir las brechas entre las tres franjas de la región, se plantearon acciones específicas en cuanto al fortalecimiento institucional y del sector vivienda. A continuación, se identifican los principales avances y retos en relación con este objetivo.

#### **A. Apoyar a las entidades territoriales en el mejoramiento de la infraestructura vial terciaria para acceder a servicios sociales, conectar a centros de acopio y permitir el acceso al turismo**

Con el fin de apoyar a las entidades territoriales en el manejo de la infraestructura vial, en el marco de los OCAD Paz realizados durante 2018, para Boyacá y Santander se aprobaron seis proyectos —tres para cada departamento— para el mejoramiento de las vías terciarias en los municipios afectados por el conflicto armado.

Específicamente para Boyacá se aprobó una inversión de \$10.054 millones distribuida en los siguientes proyectos: 1) mejoramiento de red vial terciaria en las veredas Cuaza, Uchuvita y Ochica, del municipio de Labranzagrande, —\$3.367 millones—; 2) mejoramiento de la vía que conduce del municipio de Pisba al municipio de Labranzagrande —\$4.004 millones— y 3) mejoramiento de la vía que conduce del municipio de Paya al municipio de Pisba —\$2.683 millones—.

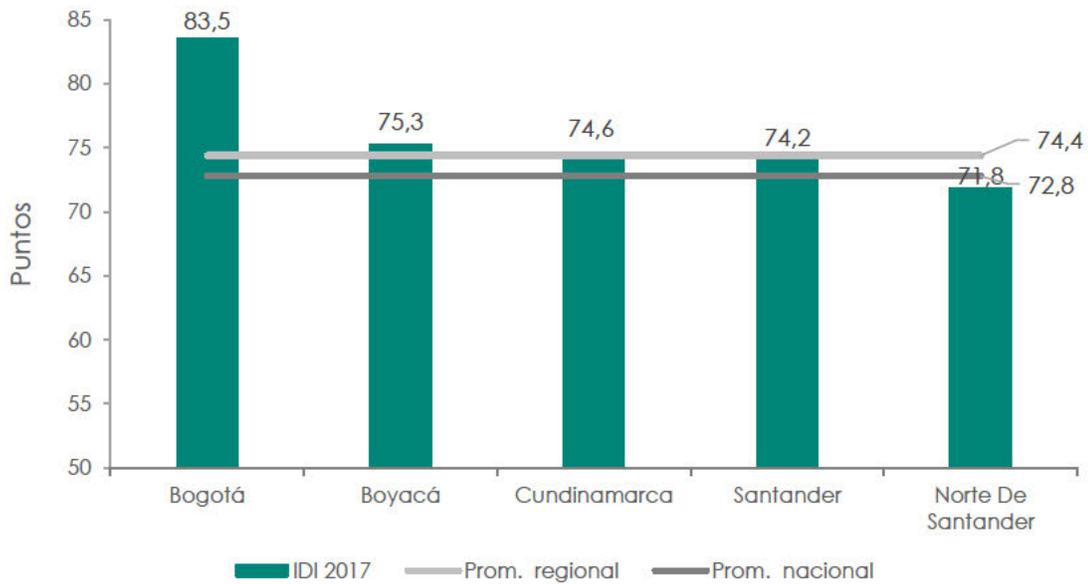
De otra parte, para Santander se aprobaron recursos por la suma de \$5.743 millones que se destinaron en los siguientes proyectos: 1) mejoramiento de las vías Perico y Carbonal, en el municipio de Charta, Santander; 2) mejoramiento de vías en los corregimientos La Pradera, Sabanagrande, La Granja y en la cabecera municipal del municipio de Sucre, en el departamento de Santander y; 3) mejoramiento de vías en las veredas La granadina y El rubí, en el municipio La Belleza, Santander.

## **B. Fortalecer la presencia estatal integral y legitimidad en zonas no conectadas o vulnerables, incluyendo acciones conjuntas entre el sector transporte y defensa**

En coordinación con entidades del sector privado y agentes del sistema internacional, durante el cuatrienio 2014-2018, adelantaron proyectos con cooperación internacional para el departamento de Norte de Santander. En 2018, 19 entidades implementaron sus proyectos; esto permitió monitorear la actividad y presencia de recursos de cooperación en este departamento.

De otra parte, el PND 2014-2018 se planteó la necesidad de fortalecer las instituciones y la gobernanza de las entidades territoriales, en especial en aquellos municipios con bajo desempeño, de acuerdo con el Índice de Desempeño Integral (IDI). Para 2017, el resultado del IDI de la región Centro Oriente y Bogotá D.C., fue de 74,4; 1,6 puntos por encima del promedio nacional —72,8— (Gráfico 51).

**Gráfico 51. Índice de Desempeño Integral región Centro-Oriente y Bogotá D.C, 2017.**



Fuente: DNP.

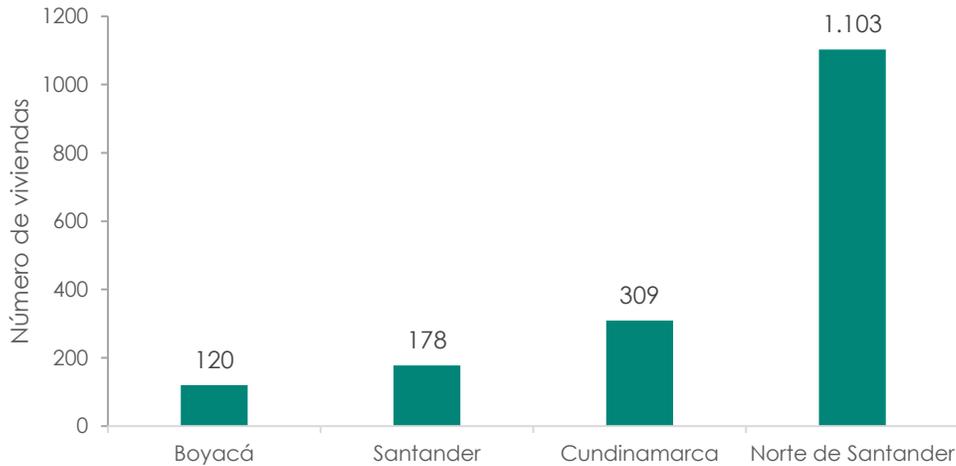
No obstante, se observan diferencias dentro de la región; mientras que Bogotá fue líder a nivel nacional con 83,5 —debido a los mayores puntajes en los componentes de eficiencia y desempeño fiscal—, seguido por Boyacá que presentó el mayor promedio en el componente de capacidad administrativo —78,9—, Cundinamarca, Santander y Norte de Santander presentaron los menores puntajes en el componente de eficiencia —68,3; 66,4 y 59,1 respectivamente—.

### **C. Reducir las brechas asociadas a las condiciones de equidad y habitabilidad de las zonas rurales vulnerables y periféricas**

Durante el cuatrienio 2014-2018, el PND priorizó acciones específicas para la construcción de vivienda nueva, el mejoramiento de vivienda y la ampliación de la cobertura en educación; lo anterior, con el fin de reducir las brechas internas de la región, para lograr la equidad y la consolidación de la paz.

Respecto al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, en 2018, MinAgricultura entregó un total de 1.710 soluciones de vivienda rural a población campesina y desplazada en la región —1.652 viviendas nuevas y 58 correspondieron a mejoramientos de vivienda—, lo cual representó un avance del 33,4% respecto a la meta establecida —5.116 soluciones de vivienda— (Gráfico 52).

**Gráfico 52. Soluciones de vivienda rural entregadas - Región Centro-Oriente y Bogotá D.C, 2018.**



Fuente: DNP, Sinergia, MinAgricultura.

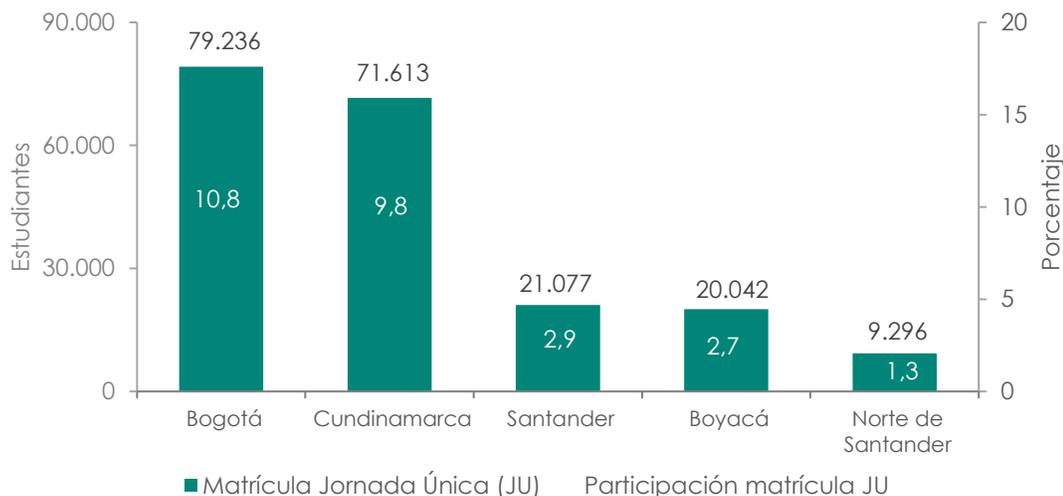
Así mismo, con el fin de disminuir el déficit de vivienda urbana, y apoyar diversos segmentos de la población, con ingresos y capacidades de ahorro distintas, en la región Centro-Oriente y Bogotá D.C, para 2018, en la región centro oriente se presentaron 6.271 nuevos cupos de vivienda urbana en los programas Mi Casa Ya y Frech. Para el cuatrienio, en la región se entregaron 44.943 cupos de vivienda, con lo cual se dio cumplimiento en más de 100% de la meta establecida—24.000—.

En materia de educación, se implementó la jornada única<sup>146</sup> en la región Centro Oriente y Bogotá D.C. Durante 2017, se registraron 201.264 alumnos matriculados<sup>147</sup>, lo cual significa que el 27,5% de los jóvenes en el sistema educativo se benefician de esta estrategia; de esta forma, se logró que la región concentrara uno de los mayores números de estudiantes en jornada única del país. Así mismo, dentro de la región, los mayores avances en términos de porcentaje de estudiantes matriculados en esta estrategia respecto al total de matrícula oficial fueron: Bogotá D.C. —10,8%—, Cundinamarca —9,8%—, Santander —2,9%—, Boyacá —2,7%—, y Norte de Santander —1,3%— (Gráfico 53).

<sup>146</sup> La jornada única es una estrategia de mejoramiento basada en la gestión del tiempo escolar que busca que los estudiantes permanezcan más horas en el establecimiento educativo.

<sup>147</sup> Los datos para el año 2018 estarán disponibles a partir del mes de mayo de 2019.

**Gráfico 53. Estudiantes matriculados en jornada única y porcentaje de matrícula de jornada única – Región Centro Oriente y Bogotá D.C., 2017.**



Fuente: DNP, Sinergia, MinEducación.

## Objetivo 4. Bogotá Distrito Capital: Movilidad y competitividad, con inclusión social y seguridad

Dado que Bogotá es la principal aglomeración urbana del país, el PND definió estrategias específicas dirigidas a la ciudad, con énfasis en temas de movilidad, formación para el trabajo, fortalecimiento de la oferta de salud y la descontaminación del Río Bogotá. A continuación, se presentan los principales avances asociados con este objetivo.

### A. Promover la competitividad de Bogotá en el marco de ciudad-región

El PND identificó como una de las grandes necesidades para Bogotá D.C. y sus municipios de área de influencia el fortalecimiento de la conectividad y la orientación laboral.

En materia de conectividad, durante 2018, 32,72 millones de pasajeros se movilizaron en el aeropuerto El Dorado, lo cual presentó un incremento del 5,6% respecto al año 2017. Esto se explica por la variación del 7,08% en los pasajeros internacionales y 4,8% en los pasajeros domésticos.

Respecto al sector trabajo, durante 2018, un total de 728.473 personas fueron orientadas laboralmente y remitidas a servicios de gestión y colocación en Bogotá D.C. y municipios de influencia. Al respecto, se alcanzó a cumplir en un 69,1% la meta prevista para dicho año —1.000.000 personas—.

## **B. Bienestar en el Posconflicto en materia de seguridad, salud y vivienda**

El PND 2014-2018 priorizó la seguridad y la salud como dos factores importantes a solucionar en Bogotá. En materia de salud, en 2018, se avanzó en la disminución de los tiempos de atención en salud y facilitación de los trámites en la red pública hospitalaria, se redujo el hacinamiento en los servicios de urgencias, se continuó con la implementación del nuevo modelo de Atención Integral en Salud (AIS) y el nuevo modelo de Prestación de Servicios de Salud y se mantuvo la operación de las redes integradas de servicios de salud.

De otra parte, en términos de seguridad en Bogotá, la tasa de homicidios —por cada 100.000 habitantes— pasó de 15,1 en el primer semestre de 2017 a 13,5 en el mismo periodo de 2018 —último dato disponible—, lo cual representó 1,6 puntos porcentuales menos que en 2017. Así mismo, disminuyó el hurto a vehículos automotores, que pasó de 2.281 hurtos en 2015 a 1.646 a junio de 2018 y el hurto a celulares robados que paso de 219.125 celulares, durante el primer semestre de 2017 a 207.821 celulares en el mismo periodo de 2018.

Durante el cuatrienio, MinVivienda apoyó al Distrito Capital en asistencia técnica a la Secretaría Distrital de Planeación y al Instituto de Desarrollo Urbano para la estructuración de proyectos de factibilidad para la movilidad e infraestructura vial de Bogotá, así como proyectos de gestión integral de residuos sólidos.

## **C. Apoyar los procesos asociativos orientados hacia el aumento de la competitividad y la sostenibilidad de los servicios ecosistémicos que soportan el desarrollo de Bogotá como centro regional**

Como parte de los propósitos de esta estrategia se adelantó la descontaminación del río Bogotá, de acuerdo con lo establecido en la Sentencia de Estado del 28 de marzo de 2014, para lo cual se adelantaron diferentes actividades para apoyar el saneamiento del río.

Por lo anterior en 2018, el DNP y MinAmbiente junto con las entidades que hacen parte del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (CECH) adelantaron reuniones para la definición de indicadores para hacer seguimiento al cumplimiento de la Sentencia cuyo resultado fue el siguiente:

- De las 141 órdenes que componen la sentencia del Río Bogotá, 106 órdenes cuentan con un indicador asociado y 35 se identificaron como no medibles —25 de las cuales tienen responsable(s) asignado y diez de ellas no cuentan con responsable, por lo que estas últimas no se clasifican dentro de ninguna batería—.
- En la batería 1.0 se identificaron 40 órdenes, nueve de las cuales no son medibles y 31 de ellas están asociadas a 27 indicadores, de los cuales 23 cuentan con ficha

técnica validada y aprobada por el CECH. Además, se tienen con dos fichas técnicas pendientes para revisión y validación de las entidades del CECH.

- En la batería 2.0 se identificaron 45 órdenes, 11 de las cuales no son medibles y 34 de ellas están asociadas a 60 indicadores, de los cuales dos cuentan con ficha técnica validada y aprobada por el CECH. Además, se cuenta con 19 fichas técnicas para revisión y validación de las entidades del CECH.
- En la batería 3.0 se identificaron 46 órdenes, cinco de las cuales no son medibles y 41 de ellas están asociadas a 43 indicadores, de los cuales una cuenta con ficha técnica validada y aprobada por el CECH. Además, se recibió la propuesta de seis fichas técnicas para revisión y validación de las entidades del CECH.

## XIV Pacífico: desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental

---

La región se encuentra localizada en la zona occidental del país, sobre la Cuenca del Pacífico (Mapa 5. Región Pacífico. Mapa 5). Sus principales características son su riqueza hídrica, su confluencia de grupos étnicos y su biodiversidad. La región posee ventajas y oportunidades estratégicas en materia de potencial productivo y económico en actividades pesqueras, mineras e industriales, así como, en relación con su diversidad ambiental y étnica. No obstante, la región presenta significativos retos en términos de disparidades socioeconómicas al interior de esta. La región está compuesta por los departamentos que se ilustran en el siguiente mapa.

Mapa 5. Región Pacífico.



Fuente: DNP, Sinergia.

Por tal motivo, los esfuerzos se concentraron en consolidar una región con desarrollo socioeconómico y competitividad, que aprovechara sus recursos naturales de manera sostenible. Con base en la visión de desarrollo propuesta para el cuatrienio, el PND 2014-2018 planteó tres grandes objetivos para la región que involucró a sectores como agricultura, educación, salud, y trabajo, entre otros. En el marco de estos objetivos, se implementaron diferentes acciones de política pública, lo cual permitió lograr un cumplimiento promedio del 80,3% en las metas establecidas para la región en 2018.

En términos del nivel de cumplimiento de las metas fijadas durante el cuatrienio, el balance de los 49 indicadores asociados con esta estrategia refleja que 27 de ellos alcanzaron el resultado esperado —es decir un cumplimiento igual o superior al 100%—.

De igual manera, ocho indicadores presentaron un resultado alto, cuatro un resultado medio y diez tuvieron un desempeño bajo —con un cumplimiento inferior del 50% frente a las metas propuestas— (Tabla 21).

**Tabla 21. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018<sup>148</sup> – Región Pacífico.**

Esperado ( $X \geq 100\%$ )	Alto ( $80\% \leq X < 100\%$ )	Medio ( $50\% \leq X < 80\%$ )	Bajo ( $X < 50\%$ )	Total
27 (55,1%)	8 (16,3%)	4 (8,2%)	10 (20,4%)	49 (100%)

Fecha de corte: diciembre 31, 2018. Fecha de actualización: abril 29, 2019.  
Fuente: cálculos DNP.

Los resultados obtenidos para la región Pacífico se presentan en las siguientes secciones de este capítulo.

## Objetivo 1. Disminuir los índices de pobreza y las brechas socioeconómicas entre el litoral y la franja andina del Pacífico

Dada la crítica situación de pobreza de la región, concentrada en la zona litoral de la misma, se adelantaron una serie de estrategias para mejorar la calidad de vida de la población, ampliar la cobertura de servicios sociales fundamentales y reducir las brechas socioeconómicas. En este sentido, se promovieron políticas públicas contra la pobreza y el cierre de brechas en la región. A continuación, se presentan los principales logros de las estrategias que hacen parte de este objetivo.

### A. Reducir la pobreza multidimensional

En materia de pobreza monetaria<sup>149</sup>, en la región Pacífico se evidencian avances en los departamentos de Cauca —el cual pasó de 50,7% en 2016 a 48,7% en 2017—, Nariño —45,7% en 2016 a 40,2% en 2017— y Valle del Cauca —22,6% en 2016 a 21,1% en 2017—. De igual manera, Chocó presentó una disminución de 1,1 p.p. —al pasar de 59,8% en 2016 a 58,7% en 2017—.

De acuerdo con lo reportado por el DANE, para el año 2016 —año disponible más reciente—, el 33,2% de la población de la región Pacífica, sin incluir Valle del Cauca, se encuentra en condición de pobreza multidimensional, es decir son personas que pertenecen a hogares que tienen al menos un 33% de las privaciones consideradas en el IPM.

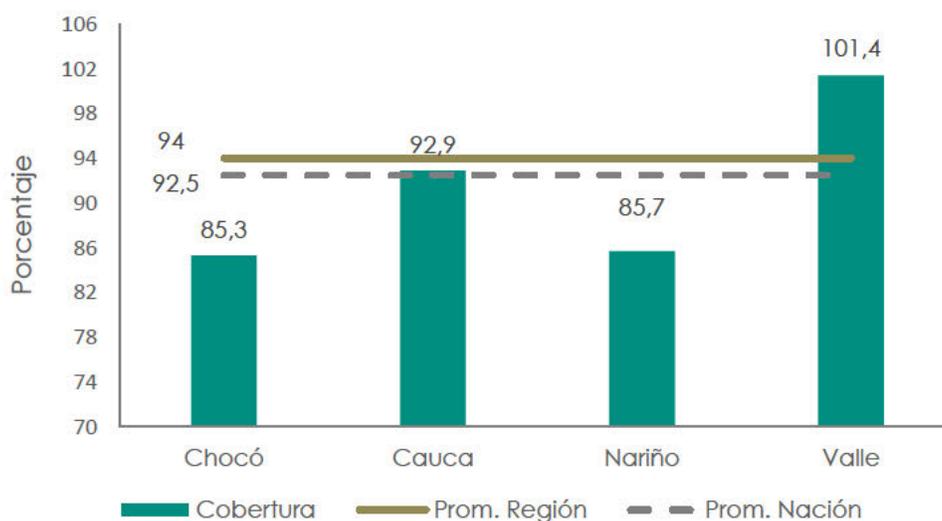
<sup>148</sup> Para mayor detalle sobre los indicadores de esta estrategia regional, consultar la página de Sinergia: <https://sinergiapp.dnp.gov.co>.

<sup>149</sup> Las cifras de pobreza monetaria para el año 2018 aún no se encuentran disponibles.

En materia de salud, para 2018 se registró una cobertura de 87%<sup>150</sup> para la región, cifra levemente menor en 0,6 p.p. a la cobertura registrada en 2017 —correspondiente a 87,6%—. El número de personas afiliadas al régimen contributivo incrementó en 0,6% —correspondiente a 19.564 personas— y en el régimen especial aumentó en 0,8% —correspondiente a 988 personas—. Así mismo, es pertinente resaltar que 4,2 millones de personas se encuentran afiliadas al régimen subsidiado (a diciembre de 2018)—lo que representó una disminución del 0,02% con respecto a 2017 correspondiente a 1.092 personas—.

Adicionalmente, dentro de las estrategias focalizadas para continuar con la reducción de las brechas en materia de salud en la región Pacífico, se encontró el PAI de MinSalud. De tal forma que, los esquemas de vacunación para menores de un año ampliaron sus niveles de cobertura. En particular, la vacunación con terceras dosis de DPT —difteria, tosferina, tétanos— permitió prevenir las enfermedades en los niños y niñas menores de un año y, con ello, contribuir a la disminución de la mortalidad infantil y mejorar la atención integral a la primera infancia. En materia de cobertura, en 2018, se atendieron a 104.075 niños y niñas menores de un año, lo que corresponde a una cobertura regional de 94%, lo que representó un incremento de 2,4 p.p., con respecto a 2017 y de 4 p.p frente a 2014. Las coberturas departamentales fueron: Cauca —92,9%—, Chocó —85,3%—, Nariño —85,7%— y Valle del Cauca —101,4%— (Gráfico 54).

**Gráfico 54. Vacunación con terceras dosis de DPT en niños menores de un año – región Pacífico, 2018.**



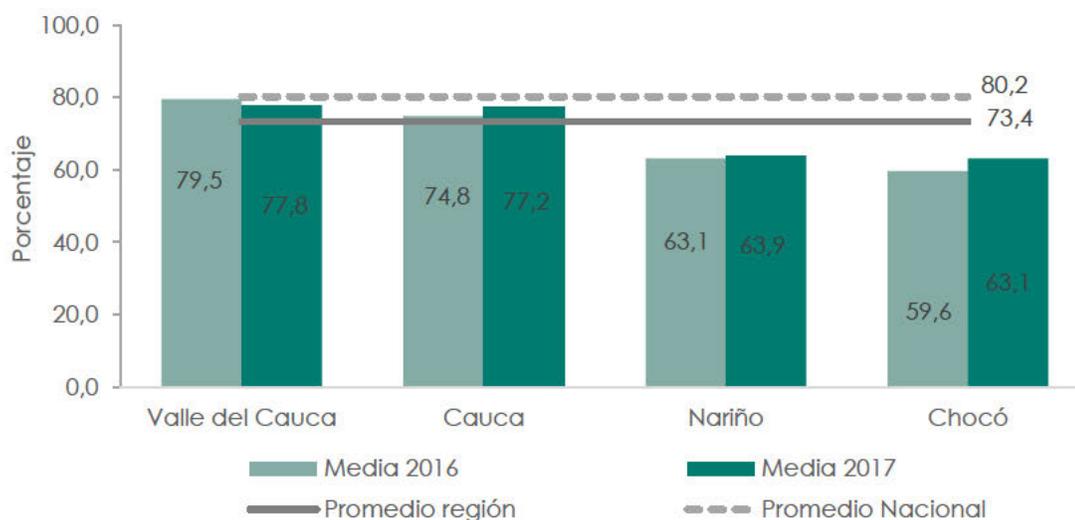
Fuente: DNP, Sinergia, MinSalud.

<sup>150</sup> Esta cifra no tiene en cuenta el número de afiliados a los regímenes especiales y de excepción, dado que estos no reportan su ubicación en SISPRO-BDUA-GE.

De otra parte, la educación es un elemento fundamental para cerrar las brechas de la región y disminuir la pobreza multidimensional. Por tal motivo, en el marco del PND 2014-2018 se propuso aumentar la tasa de cobertura bruta en educación media, para lo cual realizó esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para implementar acciones de fortalecimiento de la educación media y aumento de cobertura.

Para el cierre del cuatrienio, se propuso alcanzar una cobertura bruta en educación media de 78,3% para esta región. No obstante, en 2017, el nivel de cobertura bruta<sup>151</sup> en educación media en la región fue de 73,3% —0,1 p.p. menor que en 2016—, jalonado por el Valle del Cauca, el cual disminuyó la cobertura en educación media al pasar de 79,5% en 2016 a 77,8% en 2017. Cauca, Nariño y Chocó por el contrario aumentaron dicho indicador— 77,2%, 63,9% y 63,1% en 2017 frente a 74,8%, 63,1% y 59,6% en 2016, respectivamente<sup>152</sup> — (Gráfico 55).

**Gráfico 55. Cobertura bruta en educación media— región Pacífico, 2016 - 2017.**



Fuente: DNP, Sinergia, MinEducación.

Adicionalmente, la implementación de la jornada única escolar fue otra de las grandes apuestas del sector educativo, ya que a través de esta, se fortalecieron las competencias básicas y se realizaron actividades en torno a la educación sexual, la promoción de la salud, la expresión artística y cultural, la participación y la recreación. En 2017, en términos del porcentaje de estudiantes matriculados en jornada única<sup>153</sup> —respecto al total de la matrícula oficial—, se observaron los siguientes resultados: Valle del Cauca —8,0%—, Chocó —

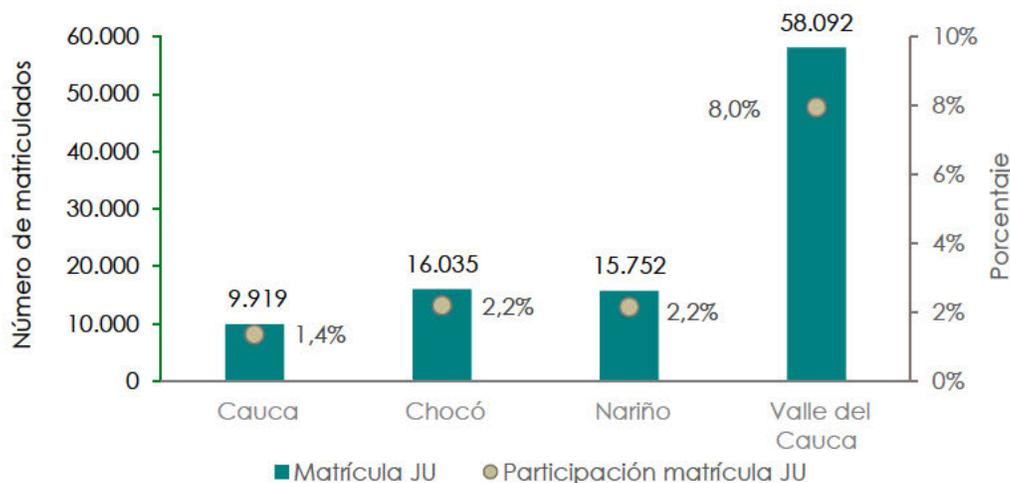
<sup>151</sup> Los datos de cobertura bruta de 2018 estarán disponibles en mayo de 2019.

<sup>152</sup> Los datos de cobertura bruta en educación media para 2017 son preliminares.

<sup>153</sup> El número de estudiantes matriculados en jornada única de 2018 estará disponible en mayo de 2019

2,2%—, Nariño —2,2%—, y Cauca —1,4%— (Gráfico 56). Por su parte, la región concentró el 13,7% de la matrícula de todo el país, 1,7 p.p. menos que en 2016 —15,7%—, debido a que los departamentos de Chocó, Nariño y Valle del Cauca evidenciaron una disminución de 0,9, 0,8, y 0,6 p.p., respectivamente.

**Gráfico 56. Estudiantes matriculados en jornada única y porcentaje de matrícula de jornada única – región Pacífico, 2017.**

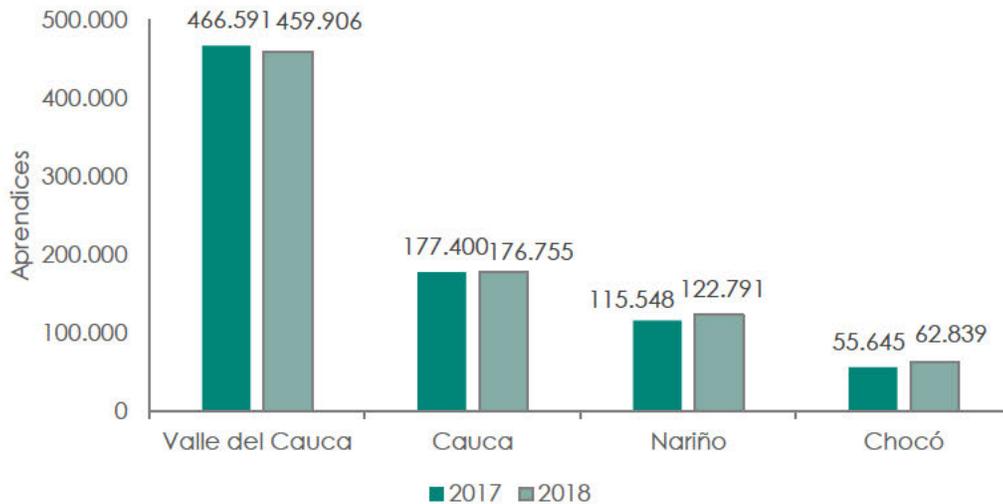


Fuente: DNP, Sinergia, MinEducación.

Respecto a las estrategias laborales para disminuir las brechas y fortalecer la oferta de competencias laborales, a través del SENA, aunó esfuerzos para incrementar los cupos en formación integral para la región Pacífico. Como resultado de lo anterior, en 2018, se crearon 1,02 millones de cupos de formación integral, lo que permitió sobrepasar la meta del cuatrienio en 11,1 p.p. Los centros de formación que tuvieron el mayor incremento de cupos durante de esta vigencia en la región fueron: Gestión Tecnológica y Servicios, y Biotecnología Industrial de la Regional Valle.

En relación con los aprendices en formación integral —programa en el cual los inscritos adquieren conocimientos y destrezas tanto personales como laborales—, en 2018, se contó con 822.291 aprendices, 7.107 más que en 2017 (Gráfico 57).

**Gráfico 57. Aprendices en formación integral del SENA - región Pacífico, 2017 – 2018.**



Fuente: DNP, Sinergia, SENA.

## **B. Mejorar las condiciones de habitabilidad, la provisión de servicios públicos y gestión de residuos sólidos en la región**

A través de las soluciones de vivienda rural, en el marco del PND 2014-2018, se apostó a mejorar las condiciones de habitabilidad a poblaciones rurales de escasos recursos económicos. Mediante programas de construcción de vivienda, mejoramientos y saneamiento básico se buscó disminuir los índices de hacinamiento y el déficit habitacional de las zonas rurales de la región, para lograr un mayor bienestar en la población, con impactos sociales y económicos positivos. Durante 2018, se entregaron 2.664 viviendas rurales nuevas, para un total acumulado de 16.618 soluciones de vivienda entregadas durante el cuatrienio, lo que representó el 86,9% de cumplimiento de la meta de cuatrienio —19.136 soluciones—.

Adicionalmente, durante el cuatrienio 2014-2018, se logró la iniciación de 46.474 viviendas a través de Fonvivienda, de las cuales 10.041 viviendas correspondieron a iniciaciones hechas en 2018, lo que permitió sobrepasar la meta del cuatrienio en 132,4 p.p. y la meta de la vigencia en 100,8 p.p.

Por otra parte, con el fin de mejorar la provisión de servicios públicos domiciliarios, se estructuró el Proyecto Nacional de Conectividad de Alta Velocidad, el cual comprendió tres fases —planeación, instalación y operación—. Respecto a la implementación del proyecto, durante el cuatrienio 2014-2018, 11 municipios de la región fueron conectados, lo que permitió dar cumplimiento del 100% de la meta del cuatrienio. Los municipios conectados

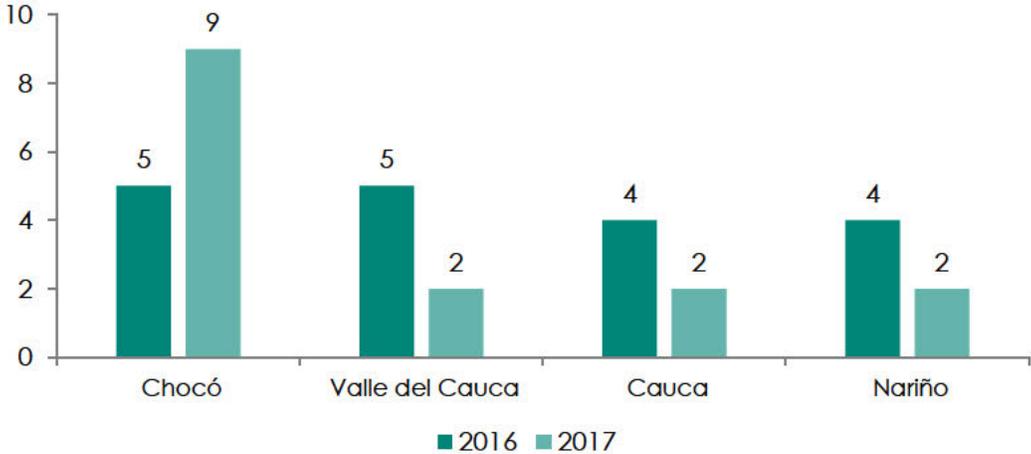
fueron: Acandí, Alto Baudó, Bahía Solano, Bajo Baudó, Bojayá, Litoral de San Juan, Medio Atrato, Quibdó, Nuquí, Sipí y Unguía.

### C. Diseñar e implementar un arreglo institucional que atienda las necesidades de la región y contemple dentro de sus líneas de acción el fortalecimiento de las capacidades institucionales

El PND 2014-2018 identificó la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de los municipios del país, por lo cual, se plantearon estrategias para disminuir el número de municipios con bajo desempeño integral.

Los resultados de la región Pacífico, entre 2016 y 2017 —año disponible más reciente—, muestran que el número de municipios con bajo desempeño integral disminuyó en los departamentos de Valle del Cauca —de cinco en 2016 a dos en 2017—, Cauca —de cuatro en 2016 a dos en 2017— y Nariño —de cuatro en 2016 a dos en 2017—. Sin embargo, se evidenció un aumento en el número de municipios con bajo desempeño integral en Chocó —de cinco en 2016 a nueve en 2017— (Gráfico 58).

**Gráfico 58. Municipios con bajo desempeño Integral en la región Pacífico, 2016-2017.**



Fuente: DNP-DDTS.

Adicionalmente, como elemento fundamental para contribuir al cierre de brechas y desarrollar el potencial del litoral Pacífico, se implementó el “Plan Todos Somos PAZcífico”, estrategia que creó un esquema institucional que permite la ejecución ágil y efectiva de proyectos que atiendan las necesidades más urgentes de la región, específicamente en temas de agua y saneamiento básico.

## **Objetivo 2. Incentivar el crecimiento de actividades económicas para el desarrollo endógeno del litoral**

---

Fortalecer los sistemas productivos de la región mediante asociaciones de productores y dinamizar e impulsar cada vez más actividades económicas con altos niveles de competitividad en la región, fueron elementos primordiales para generar crecimiento y desarrollo. A continuación, se presentan los principales logros de las estrategias que hacen parte de este objetivo.

### **A. Reducir los conflictos de uso del suelo mediante la concertación e implementación de un modelo de territorio**

En función del aprovechamiento de la tierra y del desarrollo del potencial productivo de la región, se propuso la formalización y la regularización de predios en la misma, lo que implicó una serie de procesos jurídicos y técnicos que se llevaron a cabo desde la ANT. Durante el cuatrienio 2014-2018, fueron formalizados un total de 13.693 predios, de los cuales 2.450 se formalizaron en 2018, lo que permitió un cumplimiento superior tanto de la meta del cuatrienio como de la vigencia en 145 p.p. y 76,3 p.p. respectivamente.

Adicionalmente, durante el cuatrienio 2014- 2018, se incorporaron 591.551 hectáreas protegidas en el SINAP en la región, de las cuales 55.493 fueron incorporadas en 2018, lo que permitió sobrepasar la meta del cuatrienio en 230,7 p.p. Dentro de las zonas incorporadas se destaca La Reserva Forestal Protectora Regional —24.278,50 hectáreas en Río Bravo—, dos Reservas Naturales de la Sociedad Civil — 12,5 hectáreas en Amalaka y 1,5 hectáreas en Albania—, y tres en Distrito Regional Manejo Integrado —Páramos Las Domínguez, Pan de Azúcar y Valle Bonito, con 15.816,53 hectáreas —.

Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de la mano con las autoridades ambientales que tienen jurisdicción en la costa pacífica, avanzaron en la formulación de cuatro Planes de Ordenamiento y Manejo de Unidades Ambientales Costeras (POMIACs) así: alto Chocó, río Baudó, Málaga-Buenaventura y Llanura aluvial del sur, cumpliendo en un 100% con la meta del cuatrienio.

### **B. Mejorar la competitividad de la producción agropecuaria, especialmente la pesca y la actividad hortofrutícola a través de la construcción de una plataforma de gestión logística**

Esta estrategia contempló aquellas actividades que mejoran la producción agropecuaria de la región Pacífico en términos de cantidad y calidad, razón por la cual se trabajó por implementar procesos de innovación en la cadena productiva. Por esto, se buscó promover el crecimiento de las empresas, a partir de la incorporación de

conocimientos que permitieron desarrollar productos y servicios más sofisticados, que facilitaron la incursión en nuevos mercados.

Por lo anterior, se acompañó la implementación de rutas competitivas, a través de las cuales: 1) se mejoró la competitividad de las empresas pertenecientes a un clúster, a partir de la redefinición de la estrategia de largo plazo; 2) se construyeron capacidades locales que fortalecieron el pensamiento estratégico, la gestión del cambio y la dinamización de clústeres; y 3) se incidió en la mentalidad de actores locales para impulsar la innovación como vehículo de la competitividad. Entre 2014 y 2018, se acompañaron ocho rutas competitivas, lo que permitió superar la meta de seis rutas prevista para el cuatrienio.

Adicionalmente, dentro de los esfuerzos para mejorar la competitividad de la región Pacífico, entre 2014 y 2018, se implementaron cuatro procesos de innovación en los sectores priorizados, con lo que se alcanzó la meta prevista para el cuatrienio —cuatro—. Los procesos fueron: 1) impulso a la competitividad del clúster de excelencia a través de la gestión del conocimiento y la innovación, 2) plataforma de desarrollo de producto y acceso a nuevos mercados para las empresas del clúster de macrosnacks, 3) impulso a la competitividad del clúster de excelencia clínica, a través de la gestión del conocimiento y la innovación, y 4) sofisticación de productos para la competitividad de las empresas del clúster de proteína blanca.

A pesar de la riqueza y potencial productivo de la región, se evidenció diferencias departamentales en materia de competitividad. En tal sentido, de acuerdo con los resultados del ICD, se destaca el caso de Valle del Cauca, con un puntaje de 5,8 —que lo ubicó en el sexto puesto a nivel nacional—; mientras que los departamentos de Cauca —4,4 puntos—, Nariño —4,3—, y Chocó —2,6—, presentaron los puntajes más bajos en la región, además Chocó fue el más bajo a nivel nacional.

### **C. Mejorar las capacidades productivas y asociativas de los productores y fomentar la investigación científica para aprovechar de manera sostenible la vocación productiva de la región**

Con el objetivo de generar desarrollo, fortalecer las capacidades productivas, y mejorar los ingresos, se brindó apoyo a los pequeños productores; para ello, se promovieron programas de asociatividad y desarrollo empresarial rural en la región. Entre 2014 y 2018, un total de 27.157 personas fueron vinculadas a estos programas en la región —un 29,1% frente al total nacional, equivalente a 93.143 personas—, de las cuales 3.868 se vincularon en 2018, con lo que se logró sobrepasar la meta de la vigencia en 710,9 p.p.

Adicionalmente, para mejorar las capacidades productivas de la región, se incluyó la minería como actividad potencial para el desarrollo productivo de la región Pacífico. Por lo anterior, se formalizaron UPM en grado básico. En 2018, se adelantaron ocho UPM en el

departamento del Cauca, para un total acumulado de 125 durante el cuatrienio, lo que permitió alcanzar un 16% de la meta de la vigencia y un 62,5% de la meta del cuatrienio 2014-2018.

### **Objetivo 3. Mejorar la integración del territorio mediante el incremento de la conectividad multimodal a lo largo del litoral y potencializar la región como plataforma logística estratégica**

---

Este objetivo se propuso lograr la integración física entre la zona litoral y la andina, y a su vez entre estas con el resto del país, por medio de sistemas de conectividad multimodal que facilitaran la movilidad y accesibilidad en la región, y que promovieran intercambio comercial nacional e internacional. A continuación, se presentan los principales logros de las estrategias que hacen parte de este objetivo.

#### **A. Consolidar corredores y nodos de comercio exterior, mejorando la conexión entre los principales centros de producción y consumo con los puertos marítimos**

Dentro de las prioridades definidas por el sector transporte para el cuatrienio, se relacionó la consolidación del diseño y estructuración de proyectos de infraestructura, avanzar en la construcción, mantenimiento y rehabilitación de vías primarias, secundarias y terciarias, y fortalecer la articulación entre los diferentes modos de transporte para mejorar la competitividad del país.

A través de la infraestructura de transporte, se buscó incrementar la seguridad de los transportadores y viajeros, aumentar la conectividad del territorio y reducir tanto los tiempos de desplazamiento como los costos de transporte. En la región, la adjudicación de las concesiones de 4G —cuarta generación— presentaron el siguiente estado: Loboguerrero – Mulaló —retraso en el inicio de su ejecución por falta de licencias ambientales, Santana - Mocoa – Neiva —avance del 5% de su ejecución, Santander de Quilichao – Popayán —finalizaron las consultas previas— y Rumichaca – Pasto —inició la construcción de los puentes sobre el río Guáitara y de la variante Alberto Quijano—. Así mismo, a lo largo del cuatrienio, el 49,5% de la red vial nacional primaria en la región se encontró en buen estado —lo que representó el 91,8% del cumplimiento de la meta de cuatrienio—.

Con respecto a la infraestructura de transporte aéreo en la región, se buscó facilitar el movimiento de pasajeros y carga, a través de la adjudicación de contratos de mejoramiento y mantenimiento de las pistas y los terminales de los aeropuertos de la región. Durante 2014 y 2018, se intervinieron dos de los siete aeropuertos establecidos para esta vigencia, con lo que se obtuvo un avance del 28,6% de la meta del cuatrienio. Los aeropuertos

intervenidos fueron Capurganá y Bahía Solano, en donde se le realizó el mantenimiento a la pista.

## **B. Estructurar e implementar un sistema multimodal que provea a la comunidad el acceso efectivo a los servicios básicos, así como facilidades de integración con nodos de desarrollo regional**

En materia de infraestructura dedicada a la intermodalidad en los Sistemas de Transporte Urbanos, se generó un acumulado de siete espacios de infraestructura dedicada a la intermodalidad, dentro de los que se encuentra las terminales: Calipso, Menga, Andrés Sanín, Paso del Comercio, la terminal Sur, Simón Bolívar y la estación Universidades. Dado los resultados anteriores, se alcanzó un cumplimiento de 66,7% en la meta del cuatrienio, correspondiente a nueve espacios.

## XV Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: crecimiento y bienestar para los Llanos

---

La región Llanos (Mapa 6) suma alrededor de un 3,8% de la población nacional y un 38% del territorio continental, lo cual implica una baja densidad poblacional. De igual forma, en la región se genera un 3,3% del PIB nacional (DANE, 2017p). La región tiene importancia estratégica en cuanto a su riqueza natural, dado que en ella confluyen los sistemas de los Andes, Orinoquia y Amazonía. En términos sociales, la región presenta grandes diferencias entre los departamentos que la componen.

Mapa 6. Región Llanos.



Fuente: DNP, Sinergia.

Con base en la visión de desarrollo que se propuso para el cuatrienio 2014-2018, el PND planteó tres grandes objetivos, —que se describen en esta sección— de política pública que permitieron lograr un cumplimiento promedio en el cuatrienio del 80,6%.

A continuación, se presenta el nivel de cumplimiento de las metas de cada uno de los indicadores que componen esta estrategia regional, 13 de los cuales reportaron un cumplimiento esperado —igual o superior al 100%—, cinco indicadores presentaron un desempeño alto, tres indicadores presentaron un cumplimiento medio y cinco indicadores reportaron un cumplimiento bajo —inferior al 50% frente a las metas propuestas— (Tabla 22).

Tabla 22. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018<sup>154</sup> – Región Llanos.

Esperado ( $X \geq 100\%$ )	Alto ( $80\% \leq X < 100\%$ )	Medio ( $50\% \leq X < 80\%$ )	Bajo ( $X < 50\%$ )	Total
13 (50,0%)	5 (19,2%)	3 (11,5%)	5 (19,2%)	26 (100%)

Fecha de corte: diciembre 31, 2018. Fecha de actualización: abril 29, 2019.

Fuente: cálculos DNP.

El detalle de los resultados obtenidos en cada uno de los objetivos del PND para la región Llanos y las acciones desarrolladas se presentan en las siguientes secciones de este capítulo.

## Objetivo 1. Transformar las condiciones para el crecimiento y desarrollo sostenible diferenciado de los Llanos

A partir de las condiciones de la región, el PND 2014-2018 fijó estrategias en materia de protección ambiental, hidrocarburos, agricultura e infraestructura, con el fin de generar un mayor bienestar y un desarrollo sostenible. A continuación, se presentan los avances de las estrategias que hacen parte de este objetivo.

### A. Administrar integralmente los bosques con el apoyo de los programas Visión Amazonía y Fondo Biocarbono, el recurso hídrico y los residuos sólidos con un enfoque de cuenca

Con el propósito de la conservación y protección de las áreas naturales del país, durante el cuatrienio 2014-2018, se incorporaron 79.456 hectáreas nuevas de áreas protegidas en el SINAP para un total de 141.453,6 hectáreas para la región, con lo que se dio cumplimiento a la meta establecida —con un 42% adicional de áreas incorporadas—. Algunas de las nuevas hectáreas protegidas fueron las correspondientes a Reservas Naturales de la Sociedad Civil, así como áreas regionales en la jurisdicción de Cormacarena y Corporinoquia.

Respecto al manejo eficiente del recurso hídrico y el uso del suelo de acuerdo con su vocación, se adelantó la elaboración y ajuste de los POMCA, con un cubrimiento de más de dos millones de hectáreas para la región de los Llanos — en el cuatrienio 2014-2018—. En 2018 (indicador a noviembre), se ajustó y adoptó el POMCA de Río Medio y Bajo Ariari con un área aproximada de 535.115 hectáreas.

<sup>154</sup> Para mayor detalle sobre los indicadores de esta estrategia regional, consultar la página de Sinergia: <https://sinergiapp.dnp.gov.co>.

De otra parte, durante el cuatrienio 2014-2018, el 81,5% de los municipios de la región cuentan con sistemas de tratamiento adecuado de residuos, con lo cual se cumplió en 100% la meta establecida. Adicionalmente, a través de las autoridades ambientales de la región, se asesoró a 50 municipios para la revisión y ajuste de los POT, para la incorporación de las determinantes ambientales que incluyó la temática de riesgo.

## **B. Promover el desarrollo de una minería responsable para minerales estratégicos en las zonas geográficas de la altillanura de conservación, la zona de transición Orinoquía - Amazonía**

La región de los Llanos cuenta con un gran potencial en el sector minero, en especial en las áreas estratégicas mineras de los departamentos de Guainía, Vaupés y Vichada — en minerales como Niobio, Tantalio y arenas negras—. Durante 2018, el SGC desarrolló actividades para contar con nuevas áreas con información cartográfica en la región a escala 1:100.000, éstas se adelantaron en los siguientes espacios geográficos o planchas —según nomenclatura IGAC—: 309 en Río Iteviare —La Esmeralda—, 329 en Caño Ovejas, 330 en Mapiripán —Caño Jabón—, 351 en San Lorenzo —Sabanas de la Fuga—, 372 en El Retorno —Caño Grande— y 373 en Las Acacias —Mesa de la Lindosa—. Como resultado de lo anterior, durante el cuatrienio 2014-2018 se aumentó en 269.830,6 km<sup>2</sup> cumpliéndose de esta manera lo proyectado para las nuevas áreas con cobertura cartográfica.

## **C. Desarrollar el potencial productivo agropecuario en la altillanura, con un ordenamiento, social y productivo de la propiedad que sirva de base para el desarrollo incluyente de la Orinoquía**

La agricultura es una de las actividades económicas más importante de la región, y cuenta con un gran potencial para jalonar el crecimiento y generar empleo en las zonas rurales. Por ello, se realizó la formalización y entrega de predios, para mejorar el desarrollo productivo de la región. Durante el cuatrienio 2014-2018, se formalizaron 7.474 predios a través de los programas de Predios Baldíos a persona natural y a entidades de derechos público, Titulación de Baldíos, Subsidios Integrales de Tierra, entre otros; con este resultado se cumplió en 100% la meta establecida para el cuatrienio.

## **D. Promover la inversión en la altillanura para un desarrollo económico sostenible**

Para promover el desarrollo económico sostenible en el sector agrícola, se definieron modelos productivos para la región. En 2018, se adelantaron 30 modelos de manejo de cría para la Altillanura, que generaron la implementación de estrategias de manejo de praderas, manejo animal, manejo sanitario e incorporación de sistemas agrosilvopastoriles; adicionalmente, se adelantaron modelos productivos para la producción de plátano y ajuste

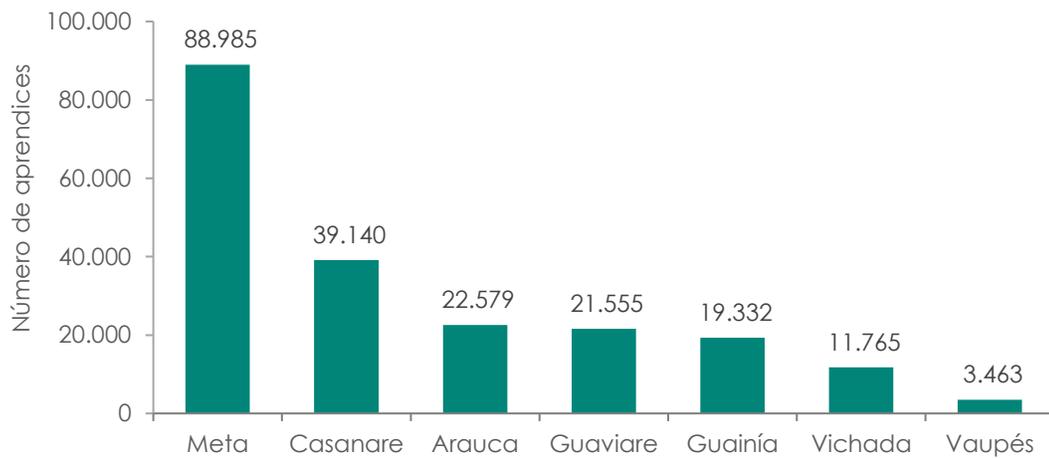
de evaluación por pares. Como resultado de lo anterior y del desarrollo de otros modelos productivos en la región, se cumplió con la meta del cuatrienio por encima del 100%.

Adicionalmente, en el cuatrienio 2014-2018, MinAgricultura implementó en 926.004 hectáreas siembras de cultivos priorizados, en las cuales ejecutaron programas de apoyo a la siembra y comercialización de arroz y de arroz paddy verde, establecimiento de nuevas hectáreas para hortifrutícolas y cacao, y pagos al programa de yuca.

En materia de competitividad, el ICD para 2018 evidenció que los departamentos de Vichada —2,4—; Vaupés —2,8—; Guainía —3,3— y Guaviare —3,4— fueron los menos competitivos y se encuentran rezagados en comparación con los demás departamentos de la región, adicionalmente, se ubicaron en la etapa 1 por su desarrollo económico bajo. Mientras que Arauca —3,6—, Meta —4,6— y Casanare —4,9— se ubicaron en la etapa 2 por presentar alta dependencia del sector minero energético (DNP, 2017).

Paralelamente, el PND 2014-2018 impulsó la formación de talento humano en las competencias requeridas para desempeñarse en los sectores agropecuario y forestal. Por esta razón, durante 2018, el SENA dispuso de 247.488 cupos en formación integral en la región para potenciar las competencias laborales y las oportunidades de vinculación al trabajo a través de la formación profesional, de los cuales se formaron 206.819 aprendices en la región (Gráfico 59).

**Gráfico 59. Aprendices en formación integral SENA – Región Llanos, 2018.**



Fuente: DNP, Sinergia, SENA.

## **E. Consolidar la infraestructura de transporte terrestre, fluvial y aéreo que permita la integración económica y social y la conectividad del sistema de ciudades en la Orinoquía y la Amazonía**

Con el propósito de consolidar la infraestructura de transporte y conectividad de la región, en 2018, se dio inicio a la construcción de las segundas calzadas en las vías que, de Aguazul, Casanare conducen a Yopal. Lo anterior, en el marco del programa 4G y de la concesión Villavicencio-Yopal, que cuenta con una inversión de 2,4 billones de pesos.

Adicionalmente, en el marco del programa de rehabilitación de puentes de Invías, durante 2018, se adelantó la rehabilitación y conservación del puente La Casirba en la carretera Sacama – La Cabuya, en el departamento del Casanare, con el fin de garantizar la continuidad del servicio y la transitabilidad en la zona.

De otra parte, en 2018, se adelantaron los trámites para dar inicio a las siguientes obras: 1) construcción de pavimento flexible de la primera etapa, en el tramo vial comprendido entre el casco urbano del municipio de Chámeza al río Upía —límite con el municipio de Páez, Boyacá—, departamento de Casanare; 2) construcción de pavimento flexible de la primera etapa, en el tramo vial comprendido entre el casco urbano del municipio de Chámeza al río Upía —límite con el municipio de Páez, Boyacá—, departamento de Casanare y 3) mejoramiento de los caminos ancestrales sobre Caño Minitas en el Corregimiento de Barranco minas del departamento del Guainía.

## **Objetivo 2. Ordenar el territorio prospectivamente de acuerdo a su vocación ambiental, agrícola, minero-energética y cultural, a través del aumento de las capacidades institucionales en toda la región**

---

Los Llanos se caracterizan por su riqueza y diversidad natural y cultural. Con el fin de generar un adecuado uso de los suelos y vocaciones productivas acordes a la región, se fortalecieron las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial. A continuación, se presentan los principales avances en relación con este objetivo.

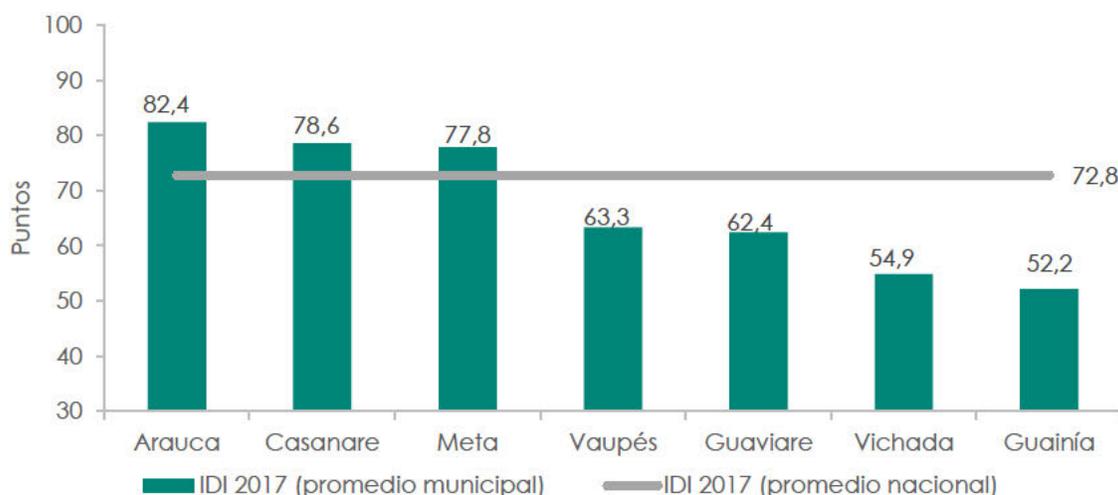
### **A. Construir un modelo de desarrollo y ordenamiento prospectivo del territorio a partir de la importancia ambiental de sus recursos naturales**

El PND 2014-2018 identificó la necesidad de fortalecer las capacidades de las entidades territoriales de la región, por lo cual se fijó como meta reducir el número de municipios con bajo desempeño integral. Los resultados de la Evaluación del Desempeño Integral de los municipios 2017 —año disponible más reciente—, muestran que se redujo el número de municipios ubicados en el rango de calificación bajo, pasando de seis

municipios en 2016 a cinco en 2017. Sin embargo, con este resultado no se alcanzó la meta propuesta, lo que se puede deducir es que un municipio no logró mejorar sus resultados y ubicarse en un rango de calificación diferente en alguno de los siguientes componentes: cumplimiento de metas de su Plan de Desarrollo, cumplimiento a los lineamientos de ley 617 de 2000 y 715 de 2001, eficiencia en la gestión y capacidad administrativa.

En relación con el desempeño integral, los departamentos que estuvieron por encima del promedio nacional —72,8 puntos— fueron Arauca —82,4 puntos—; Casanare —78,6 puntos— y Meta —77,8 puntos—. Los demás departamentos de la región se encuentran por debajo de este promedio, el caso más crítico fue el de Guainía, cuyo único municipio tuvo una calificación de 52,2 puntos en 2017 (Gráfico 60).

**Gráfico 60. Índice del Desempeño Integral – Región Llanos, 2017.**



Fuente: DNP-DDDR.

## **B. Fortalecer la institucionalidad en el Área de Manejo Especial de la Macarena mediante la asociatividad territorial, con visión de largo plazo**

Se adelantaron programas de reforestación en el Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM), con el fin de explorar y promover una figura asociativa territorial en esta área. Por lo anterior, durante 2018, en cinco municipios de la región —La Macarena, La Uribe, Vista Hermosa, El Castillo y Mesetas—, se adelantaron estos programas, que comprende un área de 444,5 hectáreas, con lo cual se avanzó en el 26,3% de la meta establecida —19 municipios—.

### **C. Implementar un modelo administrativo y de desarrollo para las áreas no municipalizadas (ANM) en Guainía y Vaupés que realice la transición de territorios indígenas a las entidades territoriales indígenas (ETI)**

Con el fin propósito de implementar un modelo administrativo y de desarrollo para las áreas no municipalizadas (ANM) en Guainía y Vaupés, durante el cuatrienio 2014-2018 se elaboró el documento “Piloto de zonas especiales de inversión para las 11 ANM de Guainía y Vaupés-Documento de sistematización del proceso, lecciones aprendidas y recomendaciones”. Este documento se elaboró en coordinación con el DNP, de acuerdo con la información secundaria y los resultados del piloto estadístico realizado por el DANE, en dos áreas no municipalizadas de estos departamentos —Barranco Minas y Yavaraté—, lo anterior, como insumo para la caracterización territorial y el contexto jurídico de los corregimientos departamentales.

Adicionalmente, se llevaron a cabo visitas y talleres en territorio en las cuales participaron entidades nacionales descentralizadas, autoridades territoriales y representantes de pueblos indígenas, para el diseño de una propuesta de modelo de administración y desarrollo para ANM, así como, en la identificación de estructuras mínimas para orientar acuerdos al interior de los resguardos indígenas para mejorar la administración de los recursos del SGP para Resguardos Indígenas -AESGPRI.

Finalmente, el documento incluyó un capítulo de recomendaciones para avanzar en el ordenamiento territorial de las ANM. En este capítulo se incluyó el análisis a las tres opciones principales para superar las problemáticas que se presentan por el vacío normativo desde la perspectiva de ordenamiento territorial, administración y gobernabilidad en las ANM, que son: 1) incorporación de los corregimientos departamentales al territorio de municipios existentes, 2) transformación de los corregimientos departamentales en municipios, y 3) creación de entidades territoriales indígenas-ETI en jurisdicción de los corregimientos departamentales. Así mismo, para dar cumplimiento con el indicador se elaboraron tres documentos intermedios así: 1) documento de diseño y estructuración de diagnóstico de las ANM: Contexto territorial y análisis jurídico (2015), 2) documento de diseño y estructuración diagnóstico y propuesta de modelo de administración, inversión y desarrollo: piloto estadístico (2016), y 3) documento de identificación de estructuras mínimas para orientar acuerdos al interior de los resguardos indígenas para la mejor administración de los recursos del SGP para Resguardos Indígenas (2017).

### Objetivo 3. Aumentar la movilidad social en los Llanos mediante el cierre de brechas sociales y el fortalecimiento del capital humano con especial énfasis en las vocaciones productivas propias de la región

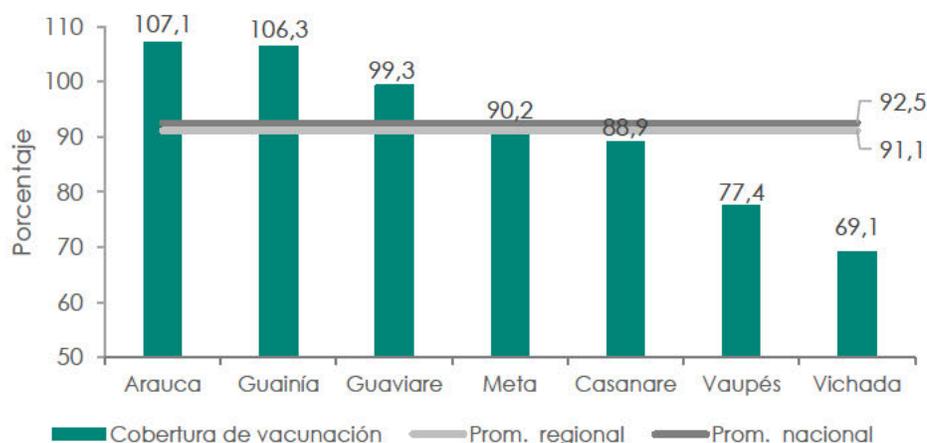
El PND 2014-2018 formuló estrategias que favorecen la movilidad social entre la población, por lo cual trazó acciones específicas en salud, educación y nutrición, con el fin de contribuir con el mejoramiento de los indicadores sociales en la región. A continuación, se presentan los principales avances de las estrategias que hacen parte de este objetivo.

#### A. Implementar el modelo de atención diferencial para zonas apartadas con población dispersa

En el marco del PND 2014-2018, se buscó garantizar un modelo de atención diferencial en salud que permitiera ofrecer servicios de calidad a la población dispersa, por lo cual, se implementó en 100% un modelo piloto en Guainía. Durante 2018, se adelantó la formalización de un convenio con la Universidad Nacional de Colombia para la formación de profesionales no médicos en salud familiar y comunitaria y la realización del pregrado en Enfermería en Puerto Inírida.

Respecto a la cobertura de vacunación con tercera dosis de DPT (difteria, tosferina y tétanos) en menores de un año, en 2018, se logró una cobertura de 91,1% —que corresponde a 27.041 niños y niñas vacunados—, con lo que se avanzó en un 95,5% de la meta para 2018 —95%—. El departamento con mayor cobertura en vacunación fue Arauca —107,1%—, mientras que el de menor cobertura fue Vichada (69,1%) (Gráfico 61).

Gráfico 61. Vacunación con terceras dosis de DPT en menores de un año – Región Llanos, 2018.

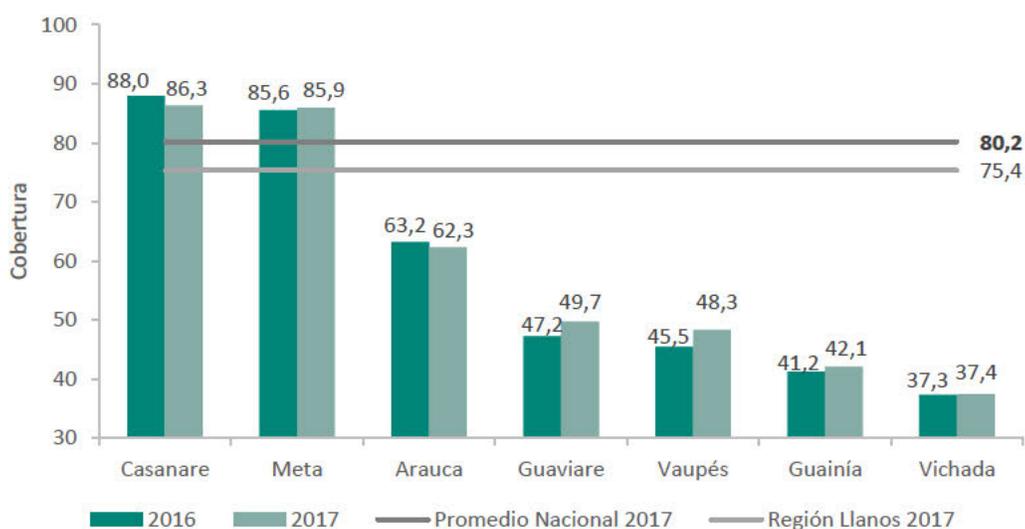


Fuente: DNP, MinSalud.

## B. Ampliar la cobertura y permanencia en educación en los niveles de básica y media a través de la implementación de Modelos Educativos Flexibles

En la región Llanos se realizaron esfuerzos para mejorar la cobertura y permanencia en educación básica y media, especialmente por medio de Modelos Educativos Flexibles<sup>155</sup>. En cobertura de educación media, la región de los Llanos presentó un aumento de 0,7 p.p., al pasar de 74,7% en 2016 a 75,4% en 2017<sup>156</sup>. Los departamentos de Casanare y Meta se ubicaron por encima del promedio nacional, mientras que los restantes se encuentran rezagados frente al mismo promedio (Gráfico 62).

**Gráfico 62. Cobertura bruta en educación media - Región Llanos, 2016-2017.**



Fuente: DNP, MinEducación.

<sup>155</sup> Los Modelos Educativos Flexibles se conciben como propuestas de educación formal que permiten atender a poblaciones diversas o en condiciones de vulnerabilidad, que presentan dificultades para participar en la oferta educativa tradicional.

<sup>156</sup> Los datos de la cobertura bruta en educación media para 2018, estarán disponibles en mayo de 2019.

## XVI El Centro-Sur-Amazonía de Colombia, tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental

---

La región Centro-Sur-Amazonía comprende los departamentos que se ilustran en el Mapa 7. Es una región con grandes diferencias poblacionales, ya que cuenta con habitantes urbanos, población campesina de origen mestizo, población indígena y población afrodescendiente. Esta región se caracteriza por su diversidad biológica, étnica y cultural y se destaca por su vocación agrícola y ambiental. Sin embargo, el potencial agrícola y aquel que ofrecen sus ecosistemas estratégicos requiere de mayor desarrollo, los suelos de vocación agrícola deben ser mejor aprovechados, y la diversidad de recursos naturales y culturales disponibles está aún por ser identificada y valorada.

**Mapa 7. Región Centro-Sur-Amazonía.**



Fuente: DNP, Sinergia.

El PND preveía que la región desarrollara integral y armónicamente su vocación agrícola y ambiental, por medio de sistemas productivos sostenibles, procesos de educación y transferencia de tecnologías que promovieran el desarrollo del campo y una mejor calidad de vida para sus habitantes rurales.

Con base en la visión de desarrollo que se propuso para el cuatrienio —basada en el desarrollo del campo y la conservación ambiental—, el PND planteó tres grandes objetivos para la región, que involucra a sectores como agricultura, ambiente, educación, salud, entre otros. En el marco de estos objetivos, se implementaron diferentes acciones de política pública que permitieron lograr un cumplimiento promedio del 77,9% en las metas propuestas.

En términos del nivel de cumplimiento de las metas fijadas durante el cuatrienio, el balance de los 21 indicadores asociados con esta estrategia refleja que 12 de ellos alcanzaron el resultado esperado —es decir un cumplimiento igual o superior al 100%—. De igual manera, un indicador presentó un resultado alto, cuatro un resultado medio y cuatro tuvieron un desempeño bajo —con un cumplimiento inferior del 50% frente a las metas propuestas— (Tabla 23).

**Tabla 23. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018<sup>157</sup> – Región Centro-Sur-Amazonía.**

Esperado ( $X \geq 100\%$ )	Alto ( $80\% \leq X < 100\%$ )	Medio ( $50\% \leq X < 80\%$ )	Bajo ( $X < 50\%$ )	Total
12 (57%)	1 (5%)	4 (19%)	4 (29%)	21 (100%)

Fecha de corte: diciembre 31, 2018. Fecha de actualización: abril 29, 2019.  
Fuente: cálculos DNP.

El detalle de los resultados obtenidos en cada uno de los objetivos del PND para la región Centro-Sur y Amazonía y las acciones desarrolladas se presentan en las siguientes secciones de este capítulo.

## Objetivo 1. Conservar el patrimonio ambiental y cultural de la Amazonía y el Macizo Colombiano

Entre las prioridades para la región se encontraba contar con una adecuada gestión ambiental, que estuviera en la capacidad de asegurar un crecimiento regional sostenible y garantizar las condiciones necesarias para que las generaciones futuras pudieran gozar de condiciones de vida dignas. A continuación, se presentan los principales logros alcanzados bajo este objetivo.

### A. Controlar el avance de las actividades que ponen en riesgo la permanencia de los ecosistemas estratégicos del Macizo Colombiano y la Amazonía

En el marco del PND 2014-2018 se buscó ampliar el número de iniciativas y emprendimientos con enfoque de protección del medio ambiente —entre ellos, el emprendimiento para la comercialización de productos frutales amazónicos y otros productos forestales no maderables—. Durante 2014 y 2018, se beneficiaron 67 emprendimientos para la comercialización de productos frutales amazónicos y otros productos forestales no maderables, los cuales fueron establecidos en el marco de

<sup>157</sup> Para mayor detalle sobre los indicadores de esta estrategia regional, consultar la página de Sinergia: <https://sinergiapp.dnp.gov.co>.

negocios verdes, lo que permitió sobrepasar la meta del cuatrienio en 4,7 p.p. De estos, el 70% correspondieron al sector agroalimentario, el 18% a piscicultura y el 12% a cosmética e ingredientes naturales.

El Macizo Colombiano y la Amazonía constituyen una fuente de diversidad que debe ser preservada. Para este propósito, se avanzó en el proceso de incorporación de áreas protegidas de la región en el SINAP. Por consiguiente, a lo largo del cuatrienio, se incorporaron 365.227 hectáreas de áreas protegidas al SINAP, lo que permitió alcanzar un cumplimiento del 56,5% de la meta de cuatrienio, correspondiente a 461.038 hectáreas. Así mismo, en 2018 se declararon como Reservas Naturales de la Sociedad Civil (RNSC) las siguientes zonas: La laguna, Los Pinos, El Palmar, Lote 6 Guayaco, El Recreo, Las Delicias, La María, La Cima, Piedra Loma, San Agustín, El Roble, entre otros.

## **B. Intervención de la condición de riesgo de la población más vulnerable derivado por las amenazas naturales y antrópicas en la zona de influencia del Volcán Nevado del Huila.**

Con el fin de generar condiciones seguras en el territorio y disminuir la vulnerabilidad de la población que habita en las zonas de riesgo por amenazas naturales en el área de influencia del volcán nevado del Huila, entre 2014 y 2018, se logró el reasentamiento de 404 familias en territorios que cuentan con obra de infraestructura y proyectos productivos que aseguran su desarrollo económico y calidad de vida, lo que correspondió al 56,2% de la meta del cuatrienio.

Adicionalmente, fue necesario proveer un acompañamiento integral para que sectores y entidades territoriales incorporaran procesos de gestión del riesgo en su planificación e incrementaran los niveles de conocimiento del riesgo de desastres. Por lo anterior, se fortalecieron 15 entidades territoriales en la gestión del riesgo de desastres, a través de diplomados orientados —con apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA— e implementación de software y ejercicios piloto de gestión social del riesgo<sup>158</sup>.

Lo anterior, en cumplimiento de lo definido en el Documento CONPES 3667 de 2010 “Lineamientos de Política para la Reducción del Riesgo ante la Amenaza de Flujo de Lodo (Avalancha) en el Volcán Nevado Del Huila”, como una herramienta para avanzar en la reducción del riesgo ante la amenaza de flujo de lodo —avalancha— en la zona de influencia del volcán.

---

<sup>158</sup> Formación de gestores comunitarios y planes escolares

## **Objetivo 2. Desarrollar el sector agropecuario y rural, con un enfoque en los pequeños productores y en el mejoramiento de la conectividad al interior de la región y con el resto del país**

---

Con el fin de lograr este objetivo, el PND planteó estrategias enfocadas en promover el desarrollo rural y el mejoramiento de la conectividad. A continuación, se presentan los principales logros de las estrategias que hacen parte de este objetivo.

### **A. Desarrollar las capacidades productivas y la generación de ingresos de los pequeños productores agropecuarios en las áreas agrícolas de Huila y Putumayo**

Para generar desarrollo y capacidades productivas en la región y mejorar los ingresos de los habitantes, se impulsó y brindó asistencia técnica a los pequeños productores, mediante el acompañamiento para la formulación e implementación de planes de negocio como estrategia para mejorar la productividad. El MinAgricultura materializó estos Planes de Negocio a través de proyectos de producción, transformación y/o poscosecha, teniendo en cuenta las necesidades de cada territorio. Asimismo, la ADR apoyó en las vigencias 2017 y 2018 a 876 hogares en Huila y Putumayo, contribuyendo a la cifra de 12.452 en la región Centro Sur Amazonía, lo que permitió sobrepasar la meta propuesta del cuatrienio en 4,6 p.p.

Paralelamente, durante el cuatrienio, la ADR vinculó 12.181 personas del Huila y Putumayo a programas de asociatividad y desarrollo rural empresarial, lo que representó un sobrecumplimiento de la meta de 25,1 p.p.

### **B. Planificar el uso eficiente del agua en zonas de vocación agropecuaria, garantizando operación y sostenibilidad de los distritos de riego**

En el sector agropecuario, los esfuerzos se concentraron en la implementación de instrumentos para incentivar el aprovechamiento productivo y sostenible del agua, el suelo y otros recursos naturales. Para ello, se trabajó en la operación, mejoramiento y mantenimiento de excluidores de sedimentos, presas de zanja honda y canales principales, así como en obras de captación y conducción. En 2018, se logró contar con la adecuación de 11.304 hectáreas para un total acumulado de 25.237,5 hectáreas, lo que representó un sobrecumplimiento de 40 p.p. en la meta del cuatrienio.

Los distritos adecuados durante 2018 fueron: Colón, Santiago, San Francisco, Sibundoy y Ortega —en los departamentos de Putumayo y Tolima— con 8.587 hectáreas, junto con el Juncal y Ulloa —en el departamento de Huila— con 2.717 hectáreas.

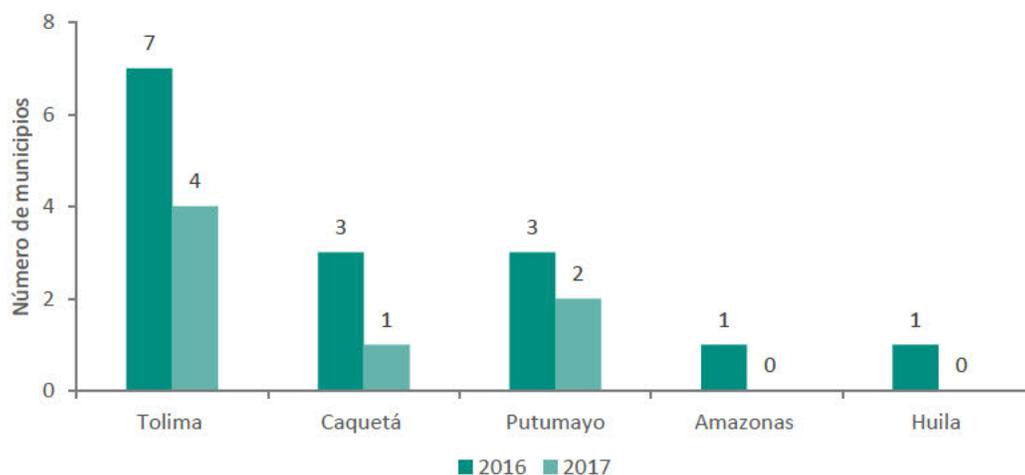
### Objetivo 3. Garantizar el acceso de los habitantes de la franja de Amazonía a los derechos fundamentales que garanticen una buena calidad de vida y basados en el respeto y la protección a la diversidad étnica y cultural

Se implementaron acciones tendientes a fortalecer las condiciones necesarias para garantizar el desarrollo sostenible de la región y que beneficiaran e impactaran positivamente la calidad de vida de la población. A continuación, se presentan los principales logros de las estrategias que hacen parte de este objetivo.

#### A. Fomentar el desarrollo de la gobernanza para la construcción de las condiciones necesarias para garantizar el desarrollo sostenible de la región

El PND identificó la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de los municipios del país, para lo cual se plantearon estrategias con las que se esperó disminuir el número de municipios con un bajo desempeño integral. En este sentido, el balance de resultados de los municipios de la región Centro-Sur-Amazónica mejoró entre 2017 y 2016, dado que siete municipios obtuvieron un resultado bajo en el desempeño integral —frente a 15 municipios registrados en 2016—, los cuales se concentraron en los departamentos de Caquetá, Putumayo y Tolima (Gráfico 63).

Gráfico 63. Municipios con bajo desempeño Integral en la región Centro-Sur-Amazónica, 2016 - 2017



Fuente: DNP-DDDR.

Respecto a las tecnologías de la información y las comunicaciones, durante el cuatrienio se logró instalar cinco Puntos Vive Digital (PVD) de los 23 establecidos como meta de cuatrienio, lo que representó un 21,7% de cumplimiento. Los PVD entregados se encuentran ubicados en los municipios de Carurú y Taraira —departamento de Vaupés—, Puerto Leguizamo —departamento de Putumayo—, y dos en el municipio de Inírida —departamento de Guainía—de los cuales, uno es Plus.

En lo que respecta a la implementación de los pilotos de zonas especiales de inversión para las Áreas No Municipalizadas- ANM en el departamento de Amazonas, en 2018, se elaboró el documento “Piloto de zonas especiales de inversión para las nueve ANM del departamento del Amazonas - Documento de sistematización del proceso, lecciones aprendidas y recomendaciones” con base a los resultados obtenidos del piloto estadístico realizado por el DANE en coordinación con el DNP en tres ANM de Amazonas y a información secundaria. Por lo anterior, se alcanzó el 100% de cumplimiento de la meta del cuatrienio.

Así mismo, se realizaron visitas y talleres en territorio —con la participación de entidades nacionales descentralizadas, autoridades territoriales y representantes de pueblos indígenas—, para desarrollar la propuesta de un modelo de administración y desarrollo para ANM, e identificar estructuras para orientar acuerdos al interior de los resguardos indígenas con el fin de mejorar la administración de los recursos del SGP para Resguardos Indígenas.

## **B. Contribuir a la conectividad de la Amazonía para facilitar el acceso de su población a los servicios del Estado, consolidando un sistema de transporte y mejorando la conectividad digital**

A través de la infraestructura de transporte se buscó incrementar la seguridad de los transportadores y viajeros, aumentar la conectividad del territorio y reducir tanto los tiempos de desplazamiento como los costos de transporte en el Centro-Sur-Amazónía. En la región, se destacó la adjudicación de la concesión 4G de Santana-Mocoa-Neiva, la cual presentó un avance del 5% en su ejecución.

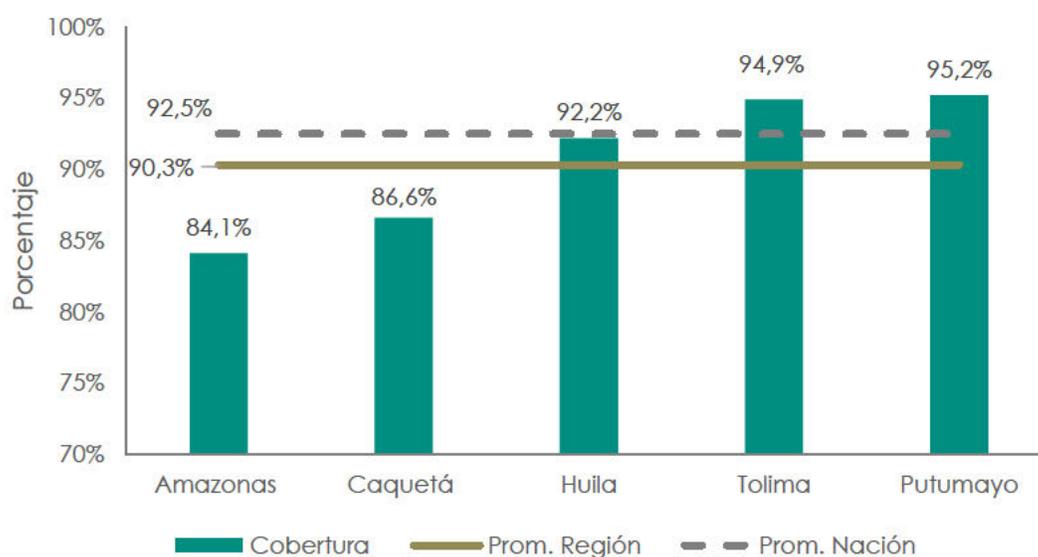
Respecto a la infraestructura de transporte aéreo en la región, se buscó facilitar el movimiento de pasajeros y carga, a través de la adjudicación de contratos de mejoramiento y mantenimiento de las pistas y los terminales de los aeropuertos de la región. Es por esto que, mediante la Aeronáutica Civil, se implementó un programa de atención a aeropuertos regionales que contribuyó a la conectividad por modo aéreo. Como resultado, entre 2014 y 2018, se logró la terminación de las obras en los aeropuertos de Alpujarra —departamento del Tolima— y de Puerto Leguizamo —departamento de Putumayo—, lo que representó un

33,3% del cumplimiento de la meta del cuatrienio —establecida en seis aeropuertos intervenidos—.

### C. Apoyar el cierre de brechas en educación y salud

Dentro de las estrategias del PAI de MinSalud, se encontraba la vacunación con terceras dosis de DPT, la cual permitió prevenir las enfermedades producidas por bacterias en los niños y niñas menores de un año y, con ello, contribuir a la disminución de la mortalidad infantil y mejorar la atención integral a la primera infancia. En 2018, se atendió a 15.857 niñas y niños menores de un año, lo que representó una cobertura regional de 90,3%. El comportamiento departamental de este indicador fue así: Amazonas 84,1%, Caquetá 86,6%, Huila 92,2%, Tolima 94,9% y Putumayo 95,2% (Gráfico 64)

**Gráfico 64. Cobertura de vacunación con terceras dosis de DPT en niños menores de un año- región Centro-Sur-Amazonia, 2018.**

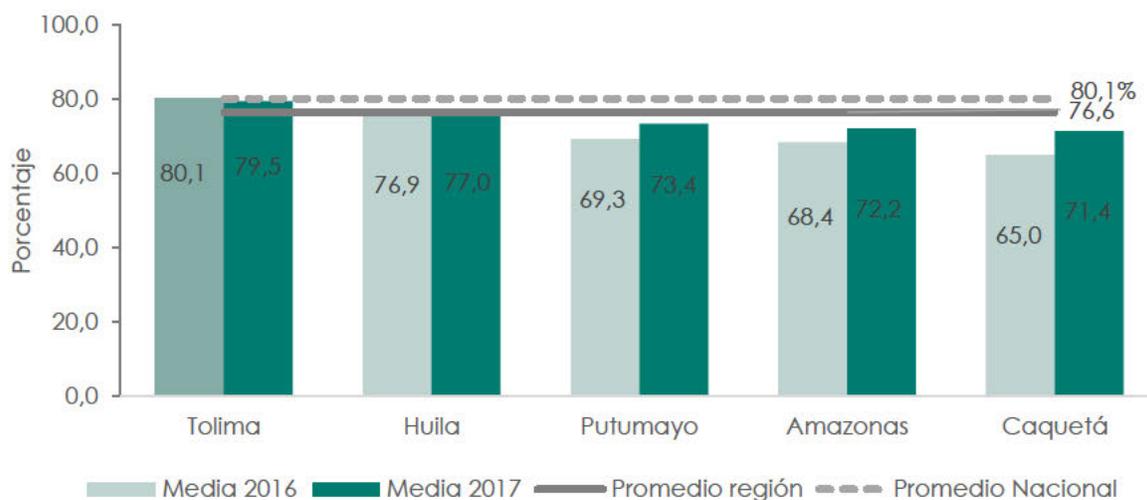


Fuente: DNP, Sinergia, MinSalud.

Respecto al cierre de brechas en educación, en 2017, el nivel de cobertura bruta<sup>159</sup> en educación media en la región fue de 76,5% —con un aumento de 1,3 p.p. respecto a 2016—. Tolima —79,4%— y Huila —76,9%— fueron los departamentos de la región con mayores coberturas, mientras que Putumayo —73,4%—, Amazonas —72,1%— y Caquetá —71,4%— registraron los niveles más bajos (Gráfico 65).

<sup>159</sup> La Cobertura bruta en educación media para 2018 estará disponible en mayo de 2019

**Gráfico 65. Cobertura bruta en educación media - región Centro-Sur-Amazonia, 2016 – 2017.**

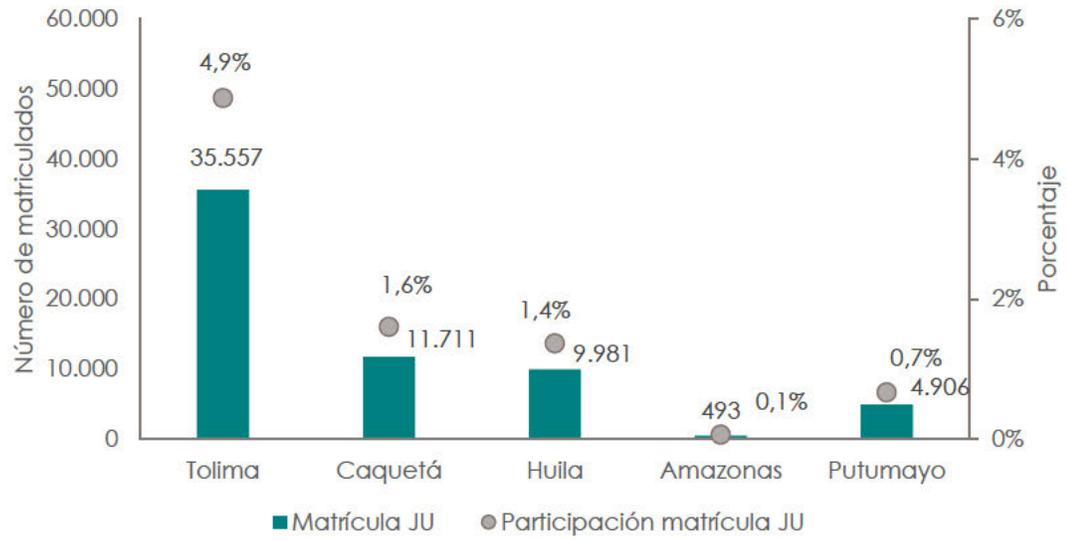


Fuente: DNP, Sinergia, MinEducación.

De otro lado, la implementación de la Jornada Única Escolar fue otra de las grandes apuestas del sector educativo, ya que a través de esta se fortalecieron las competencias básicas y se realizaron actividades en torno a la educación sexual, la promoción de la salud, la expresión artística y cultural, y la participación y la recreación, con el fin de potenciar el desarrollo integral de los estudiantes. En 2017, en términos del porcentaje de estudiantes matriculados en jornada única<sup>160</sup> —respecto al total de la matrícula oficial—, se observaron los siguientes resultados: Caquetá (1,6%), Tolima (4,9%), Huila (1,4%), Amazonas (0,1%), y Putumayo (0,7%). En tal sentido, el principal reto se encuentra en Amazonas y Putumayo, donde se deben adelantar acciones complementarias para implementar la jornada única (Gráfico 66). Por su parte, la región presentó el 8,6% de la matrícula de todo el país —3,9 p.p. por encima del año 2016—, debido a que, en los cinco departamentos de la región, la matrícula aumentó 0,8 p.p., en promedio.

<sup>160</sup>

**Gráfico 66. Estudiantes matriculados en jornada única y porcentaje de matrícula de jornada única – región Centro-Sur-Pacífico, 2017.**



Fuente: DNP, Sinergia, MinEducación.

## XVII Consistencia macroeconómica

---

La economía del país se enfrentó a importantes retos y desafíos en los últimos cuatro años. Después de tener resultados sobresalientes en materia de crecimiento económico y estabilidad macroeconómica hasta el 2014, en coordinación con el Banco de la República, se sorteó una difícil coyuntura económica nacional e internacional, lo que puso a prueba la estabilidad y fortaleza de las instituciones económicas del país.

En 2014, el crecimiento económico del país fue 4,7%, el segundo entre las seis economías más grandes de América Latina y el Caribe, el aumento en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) se mantenía en los rangos establecidos por el Banco de la República, y la sostenibilidad fiscal se aseguró mediante el cumplimiento de la regla fiscal. Bajo este escenario se planteó y definió la hoja ruta del país, plasmada en el PND 2014-2018.

No obstante, se preveía que en el corto plazo la economía colombiana se iba a enfrentar a grandes retos, entre los que se encontraban el cambio del flujo de capital extranjero hacia Estados Unidos como consecuencia de la recuperación económica de este país, la desaceleración de la economía de China, la inestabilidad económica de América Latina y la caída en los precios de las materias primas —en especial del petróleo—

La conjunción de estos elementos hizo que, por un lado, ajustaran los pronósticos y proyecciones del comportamiento de la economía del país en los años precedentes a 2015; y, por otro lado, ante este contexto, definiera una hoja de ruta para manejar la coyuntura internacional y mejorar la situación de la economía nacional. Los Marcos Fiscales de Mediano Plazo posteriores al PND, redujeron de manera sistemática las proyecciones de crecimiento económico en el corto y mediano plazo.

Es así que, a partir de 2015 el país se enfrentó a una difícil coyuntura internacional, la drástica reducción de los precios del petróleo, en conjunción con otros factores económicos, impactó de manera significativa la economía colombiana, la cual hasta el 2015 basó su crecimiento económico sostenido principalmente en las exportaciones de bienes minero-energéticos. Bajo este panorama, la hoja de ruta se basó en tres premisas para manejar la coyuntura económica nacional: 1) impulsar la economía sobre la base de exportaciones diferentes a la minería y el sector de hidrocarburos, 2) consolidar una política de marco institucional fiscal y blindar las finanzas públicas a través del cumplimiento de la regla fiscal, y el fortalecimiento tributario, y 3) aprovechar el engrosamiento de la población productiva dadas las oportunidades en el nuevo contexto económico.

Por lo anterior, primero era necesario fomentar una economía basada en el fortalecimiento de otros sectores con mayores encadenamientos, mayor valor agregado y

mayor generación de empleo. Por esto, se buscó impulsar la economía sobre la base de las exportaciones de sectores diferentes a la minería e hidrocarburos, como lo son el sector agropecuario, la industria y los servicios de alto valor agregado, con el fin de aprovechar la depreciación de la tasa de cambio. A su vez, se promovió una política de fortalecimiento a las industrias de turismo y las industrias manufactureras, de tal manera que se volvieran potenciadoras de la economía, como complemento a la consolidación del sector de infraestructura, construcción y servicios financieros, ejes del crecimiento económico del país.

Segundo, y de manera complementaria a la política integral de impulso económico, basada en el fortalecimiento de los sectores productivos, se consolidó una política de marco institucional fiscal dirigida a asegurar la disciplina y la responsabilidad fiscal y el fortalecimiento de las finanzas públicas a través del cumplimiento de la Regla Fiscal. Así como el fortalecimiento del sistema tributario de la Nación.

A raíz del escenario de la economía mundial, y bajo la hoja de ruta planteada en el orden nacional, el país inició un proceso de ajuste ordenado para hacerle frente a los desbalances agregados que se generaron principalmente por la caída de los precios del petróleo, pero también causados por la volatilidad de los mercados financieros ante la normalización de la política monetaria en los Estados Unidos, así como la situación económica y comercial de los principales socios comerciales del país. La conjunción de dichos factores trajo consigo la desaceleración del crecimiento de la economía, la disminución de los ingresos del Estado y puso a prueba la fortaleza de las instituciones económicas de las últimas décadas.

No obstante, a pesar del escenario, Colombia pudo enfrentar el difícil contexto internacional gracias a una política macroeconómica responsable que permitió suavizar el choque en la economía nacional. El ajuste ordenado sentó las bases para generar un crecimiento económico sostenido en los últimos cuatro años. De este modo, las variables nominales de la economía absorbieron gran parte del choque, la economía colombiana no entró en recesión (decrecimiento económico), siempre registró crecimiento favorable y el empleo no sufrió variaciones drásticas. De igual forma, se continuó con el avance de políticas sociales orientadas a la reducción de la informalidad laboral y la pobreza.

En específico el país, mediante sus instituciones económicas, emprendió una serie de medidas fiscales y monetarias que posibilitaron la suavización del choque anteriormente mencionado. En primer lugar, bajo los principios de sostenibilidad y contraciclicidad, se disminuyó el gasto público sin comprometer el gasto social y la inversión estratégica, bajo el incremento controlado del déficit fiscal en línea con la Regla Fiscal. En segundo lugar, la estrategia monetaria continuó el régimen de inflación objetivo, con flexibilidad cambiaria. De esta manera, el Banco de la República elevó las tasas de interés cuando las

expectativas de inflación subieron, para posteriormente bajarlas una vez las expectativas de inflación retornaron a los niveles objetivo (MFMP, 2018).

De esta forma, el 2018 se presentaba en un escenario de ajuste económico progresivo a los choques producidos a partir de 2014. La lenta pero progresiva recuperación de los precios del petróleo, junto con un mejor desempeño de la economía estadounidense y china, permitió que los países de América Latina y el Caribe crecieran un 1,1%, un 0,2% menos que en 2017. No obstante, el resultado agregado fue positivo en la medida que se acentuó la recuperación de la región tras seis años (2011 – 2016) de desaceleración económica en la región

Bajo este contexto, el resultado de las estrategias y medidas macroeconómicas junto con un escenario internacional más positivo permitió que en 2018 Colombia lograra crecer a una tasa del 2,7 %, por encima del promedio de la región. Se resalta la fortaleza de la economía colombiana para ajustarse al escenario internacional e impulsar otros sectores económicos que contribuyan al crecimiento del PIB nacional . Adicionalmente, se logró cumplir con la regla fiscal, con lo que se garantiza la disciplina y responsabilidad fiscal, pilares fundamentales para blindar las finanzas públicas del país. Además de ello, según teniendo como criterio la seguridad social, entre 2016 y 2018, el empleo formal creció 3.0%.

En cuanto al cumplimiento de las metas del PND, el sector Hacienda con un total de 30 indicadores en el capítulo de Consistencia Macro, logró el avance esperado de ocho metas, con un cumplimiento igual o mayor al 100%. Del mismo modo, un total de 13 indicadores obtuvieron un nivel de cumplimiento alto y medio, mientras que nueve indicadores tuvieron un porcentaje de avance de cumplimiento bajo, menor al 50% (Tabla 24).

**Tabla 24. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018<sup>161</sup> – Consistencia macroeconómica.**

Esperado ( $X \geq 100\%$ )	Alto ( $80\% \leq X < 100\%$ )	Medio ( $50\% \leq X < 80\%$ )	Bajo ( $X < 50\%$ )	Total
8 (27%)	5 (17%)	8 (27%)	9 (30%)	30 (100%)

Fecha de corte: diciembre 31, 2018. Fecha de actualización: abril 12, 2019.

Fuente: cálculos DNP.

En el marco de estas consideraciones, este capítulo presenta los principales resultados del PND en relación con las siguientes acciones: crecimiento del PIB con inclusión social, el crecimiento económico sectorial, la continuidad de las políticas de responsabilidad fiscal

<sup>161</sup> Para mayor detalle sobre los indicadores de este componente estratégico, consultar la página de Sinergia: <https://sinergiapp.dnp.gov.co>.

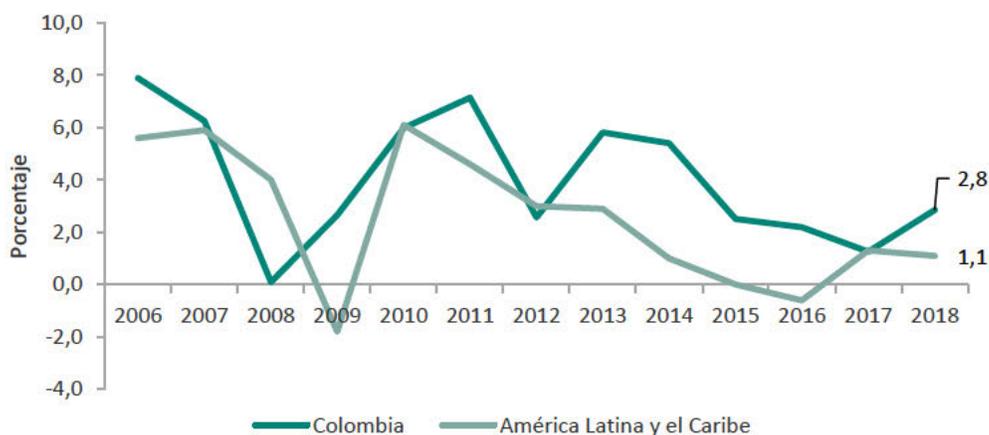
y la mejora del recaudo, el fortalecimiento del sistema financiero, y ajustes frente al contexto internacional.

## Crecimiento económico

Después de cuatro años consecutivos de desaceleración en el crecimiento económico del país, el último año representó la aceleración de la recuperación observada a finales de 2017. De acuerdo con los datos presentados por el DANE, la economía colombiana creció 2,7% en 2018, crecimiento superior en 1,5 p.p. al registrado en 2017 (1,3%), por encima del promedio de Latinoamérica y el Caribe (1,1%).

El crecimiento económico del país estuvo acorde con los pronósticos del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018, y de instituciones económicas internacionales como la OCDE y el Fondo Monetario Internacional (FMI), los cuales proyectaron el crecimiento de la economía nacional en 2,7%. No obstante, el crecimiento estuvo por debajo de la proyección de 3,0% para el año 2018 (Gráfico 67).

**Gráfico 67. Crecimiento económico de América Latina y el Caribe y Colombia, 2000 – 2018.**



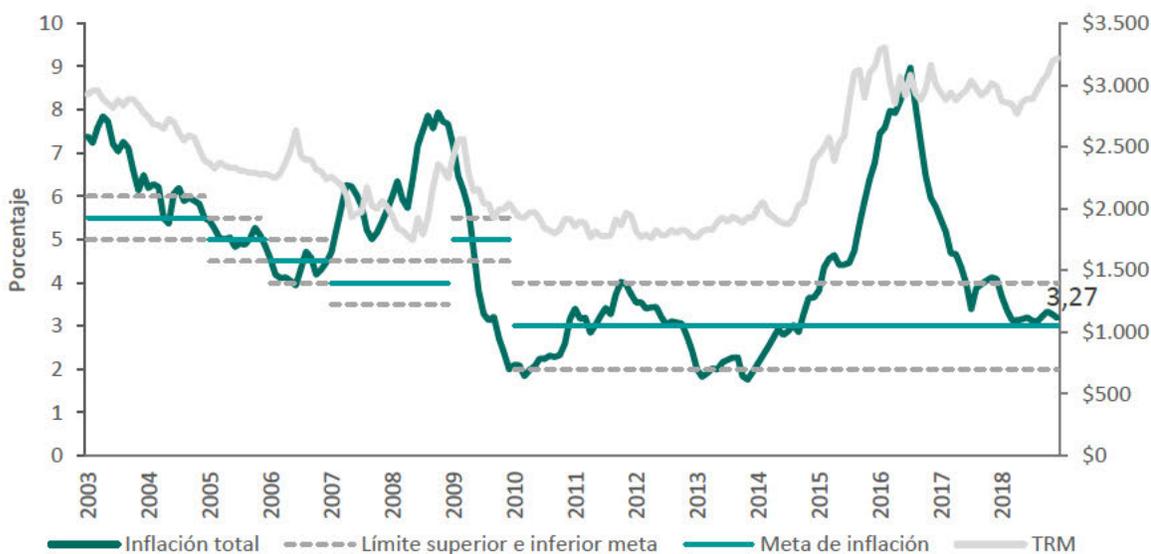
Fuente: DANE, Banco de la República. FMI

Es importante mencionar que si bien instituciones internacionales proyectaron el crecimiento anual del PIB para el 2018 en 3,0%, la proyección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público fue de 2,7%, correspondiente con el crecimiento real en dicho año. Ello, sugiere que en efecto se dio el crecimiento económico esperado, en la medida que se dio un aumento en el consumo de hogares y de la inversión.

El 2018 estuvo marcado por la continuación del ajuste en el IPC, de acuerdo con las expectativas del Banco de la República y analistas de mercado. Después de alcanzar una inflación de 5,75% en 2016, por encima de la meta definida por el Banco de la República, la economía nacional retomó a un nivel de precios deseado y acorde con las proyecciones

de las principales analistas financieras desde 2017. La variación del IPC para el último año del periodo 2014-2018 alcanzó un acumulado anual de 3,27%, a diciembre de 2018, esto es, 0,7 p.p. menos que lo registrado en 2017—4,09%—. Adicionalmente, se resalta el manejo monetario de la economía por parte del Banco de la República al situarse la variación del IPC dentro de la metas objetivo definidas por el organismo (Gráfico 68).

**Gráfico 68. Inflación acumulada anual, 2003 – 2018.**



Fuente: DANE y Banco de la República.

A pesar de lo anterior, es importante mencionar que toda la región fue afectada por este nuevo ciclo económico y social, pero Colombia demostró y confirmó, con su política fiscal y monetaria, poder resistir mejor los choques externos.

## Crecimiento sectorial

Al revisar la dinámica sectorial en 2018, lo primero que se debe resaltar es el cambio de base en la medición del PIB. A partir de 2018, el DANE cambió la base de precios de comparación de 2005 a 2015. Adicionalmente, se actualizó el reporte de Cuentas Nacionales de acuerdo con la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) adaptada para Colombia. Con esto, se publica información para 12 grandes ramas de la actividad económica, a diferencia de la metodología anterior que reportaba para nueve ramas de actividad. Las mejoras metodológicas en la medición del PIB fueron parte de las recomendaciones internacionales de la OCDE y el FMI.

Ahora bien, bajo la nueva clasificación, se observa que once de las doce actividades de la economía crecieron positivamente, cinco de ellas por encima del crecimiento de la economía. Los sectores que registraron mayor crecimiento fueron: comercio al por mayor y

al por menor, transporte, alojamiento y servicios de comida —3,1%—; información y comunicaciones —3,1%—; actividades financieras y de seguros —3,1%—; administración pública y defensa —4,1%—; y actividades profesionales, científicas y técnicas —5,0%—. (Cuadro 8). Por su parte, la explotación de minas y canteras fue el sector que presentó la caída más pronunciada, con un decrecimiento del 0,8%.

**Cuadro 8. Variación anual del PIB por sectores, 2017 – 2018.**

Grandes ramas de actividad económica	2017	2018
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	5,5	2,0
Explotación de minas y canteras	-5,7	-0,8
Industrias manufactureras	-1,8	2,0
Suministro de electricidad, gas y agua	2,9	2,7
Construcción	-2,0	0,3
Comercio al por mayor y al por menor, transporte, alojamiento y servicios de comida	1,9	3,1
Información y comunicaciones	-0,2	3,1
Actividades financieras y de seguros	5,4	3,1
Actividades inmobiliarias	3,1	2,0
Actividades profesionales, científicas y técnicas	1,3	5,0
Administración pública y defensa, educación y salud	3,5	4,1
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios	2,2	1,4
Producto Interno Bruto	1,4	2,8

Fuente: DANE - Cuentas nacionales.

La fase de recuperación de la economía nacional explica los resultados sectoriales del PIB, en concordancia con la coyuntura nacional e internacional. Como se observa en el anterior cuadro, en 2017, cuatro ramas de la actividad presentaron decrecimiento económico. Para 2018, sólo una presentó esta tendencia, mientras que las once restantes crecimiento en el valor agregado. En especial, se observa la caída de la producción del sector de explotación de minas y canteras, resultado principalmente de la caída en los subsectores de extracción de carbón y metales metalíferos. De los subsectores de esta rama económica, la extracción de minerales metalíferos — -12,1%— y la extracción de carbón, piedra y lignito — +6,7%—, presentaron los decrecimientos más significativos en 2018. No obstante, se observa un crecimiento en el valor agregado en la extracción de petróleo crudo y gas natural y actividades de apoyo para la extracción de petróleo y de gas natural, pasando de 0,4% en 2017 a 1,4% en 2018, explicado principalmente por precios del petróleo en niveles superiores a los observados en 2017.

Consistente con la no disminución del ingreso nacional en años recientes (teniendo como sustento el comportamiento del PIB), se observa que no hubo una caída sistemática de otros sectores productivos. Por el contrario, en 2018 se observó el repunte de sectores

productivos diferentes al de hidrocarburos, lo que evidencia el esfuerzo por diversificar el aparato productivo del país.

En efecto, el crecimiento económico de 2018 estuvo jalonado principalmente por el alto dinamismo de las actividades profesionales, científicas y técnicas y la administración pública y defensa, educación y salud. Para la primera rama económica, el subsector con mayor crecimiento fue el de actividades profesionales, científicas y técnicas con un crecimiento anual del 6,9%.

A su vez, la administración pública y defensa, educación y salud fueron unos de los principales motores del incremento del PIB. Su crecimiento fue impulsado principalmente por el subsector de actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales, que tuvo un crecimiento de 4,8% en 2018.

Es pertinente alertar sobre el comportamiento de la actividad de la construcción en el país. Esta actividad económica era uno de los principales pilares en materia de generación empleo y crecimiento económico del país, ante una coyuntura de precios de bienes minero energéticos no favorables. A pesar que se observó un aumento de 0,3% en el valor agregado de la construcción, principalmente por la construcción de edificaciones residenciales y no residenciales (1,0%), se observa decrecimiento económico en los subsectores de construcción de carreteras y vías de ferrocarril, de proyectos de servicio público y de otras obras de ingeniería civil y actividades especializadas para la construcción de edificaciones y obras de ingeniería civil, con reducciones en el valor agregado del orden de -0,6% y -0,9%, respectivamente.

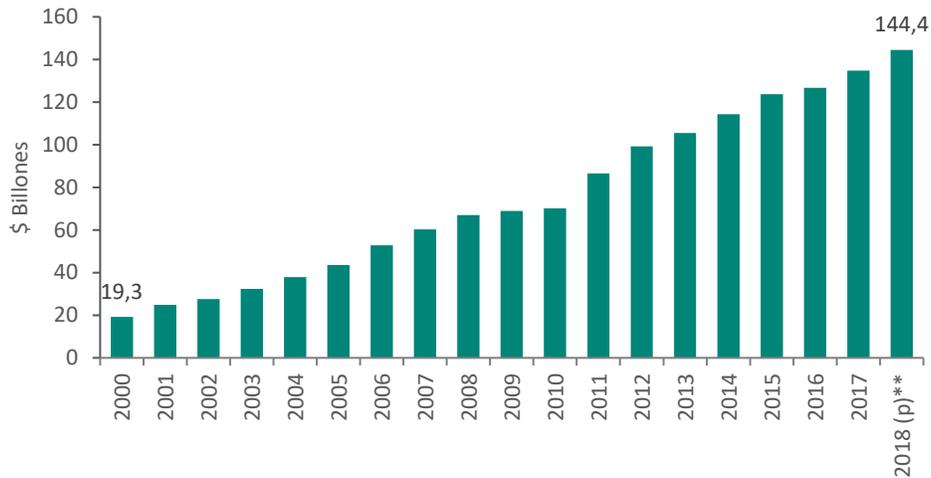
En relación con el sector industrial, se observa un crecimiento en el valor agregado del 2,0%. Este crecimiento del sector estuvo marcado principalmente por el mayor dinamismo en la industria de elaboración de productos alimenticios; elaboración de bebidas; elaboración de productos de tabaco (3,2%); y fabricación de muebles, colchones y somieres; otras industrias manufactureras (3,7%).

## Responsabilidad fiscal

---

En referencia con el recaudo fiscal, 2018 fue un año positivo. Los efectos de la reforma tributaria estructural —Ley 1819 de 2016— fueron notorios en la medida que, durante 2018, el recaudo bruto de la DIAN ascendió a \$144,4 billones (Gráfico 69), lo que significó un aumento del 5,8% comparado con 2017, cuando se registró un recaudo de 136,5 billones, lo que permitió un cumplimiento del 101,85% frente a la meta establecida de 141,8 billones para 2018.

**Gráfico 69. Ingresos tributarios administrados por la DIAN, 2000-2018.**



Fuente: DIAN.

El crecimiento sostenido del recaudo estuvo acompañado de un importante incremento del número de declarantes. Es así como en 2018, a partir de las políticas adelantadas por la DIAN y como resultado de las reformas tributarias aprobadas en los últimos años, el número de nuevos declarantes de renta mantuvo un crecimiento sostenido y se ubicó en 408.186 a diciembre de 2018, para un total acumulado de 876.131 nuevos declarantes en el cuatrienio.

Otra variable que registró un incremento fue el recaudo por gestión, que evidencia el fortalecimiento de la DIAN como una entidad confiable y fuerte para brindar sus servicios. De tal forma, en 2018, los ingresos en mención llegaron a \$9,61 billones, sobrepasando la meta SINERGIA de 5,7 billones, para un cumplimiento del 168,6%.

Para consolidar un sistema tributario acorde con las necesidades del país la reducción de las tasas de evasión de impuestos es otro de los objetivos propuestos en el PND (2015). En el caso del IVA, la evolución en la tasa de evasión desde el año 2010 mostró un comportamiento decreciente al pasar de una tasa cercana al 25,0% en el año en mención hasta el 20,0% en el año 2015 cuando presenta un punto de inflexión llegando al 23,6% en el año 2017. Si bien este comportamiento no es coincidente con las pretensiones de las metas para este ítem, la explicación surge de dos hechos irrefutables, el primero tiene que ver con el desempeño de la economía, que si bien no presentó crecimientos negativos, tampoco aportó las tasas de crecimiento que se proyectaban en el PND. Lo anterior, aunado al hecho de que en el lapso de estos cuatro años la estructura tributaria del impuesto se vio afectada en especial por el incremento en tarifa general que pasó del 16,0% al 19,0%. Estos dos elementos traen como consecuencia incrementos en los índices de evasión del tributo.

En cuanto al indicador de “distorsión en las importaciones”, elaborado mediante un estudio panel con los treinta países, que muestra la proporción de subfacturación y contrabando abierto dentro de las importaciones legales, la evolución del indicador desde el año 2011 ha sido decreciente, pues como se puede observar en el siguiente cuadro el indicador pasa de 14,5% en el año 2011 a 13,3% en el año 2015 y el registro más reciente es de 12,9% en 2017.

De otra parte, la DIAN fortaleció la inspección y vigilancia en los puertos, mediante la mejora de los procesos de desaduanamiento<sup>162</sup>. En el marco de estas acciones, los resultados entre 2015 y 2017 fueron positivos, con una disminución en el tiempo de desaduanamiento en importaciones de 1.37 horas, con respecto a la línea base. No obstante, para 2018, el tiempo promedio aumentó dos horas y media, pasando de 22 horas en 2017 a 24,5 horas en 2018, resultado preocupante en la medida que la línea base del año 2014 fue de 23,6 horas. Este incremento se explica por el incremento del 125% en el tiempo de presentación en bancos de las declaraciones con pago (46%), por parte del declarante, pasando de 15 a 34,5 horas en promedio. Igualmente el tiempo que destinó el declarante para solicitar selectividad a la DIAN, se incrementó en 35%, al pasar de 12,1 a 16,3 horas en promedio. Así mismo el tiempo se afectó por la implementación del sistema de perfilamiento LUCIA de la DIAN, al incrementarse la inspección en puertos marítimos y pasos de frontera, aproximadamente en un 66%, situación que ya fue revertida, pues la DIAN ajustó los porcentajes de selectividad.

## Ajustes frente al contexto internacional

---

El año 2018 se caracterizó por la continuación de los procesos de ajuste, principalmente por el leve repunte de los precios del petróleo *Brent*, con respecto a lo observado en 2017. Otra característica de éste año fue la disminución en la inversión de capital extranjero, que reversionó la tendencia de mayores flujos de capital hacia el país en los últimos años.

En 2018, por concepto de IED se recibieron USD\$11.010 millones —3,3% del PIB—, inferior en USD\$2.826 millones a lo recibido un año antes, lo que significó una reducción del 20,4% en inversión extranjera directa. La distribución de la IED en 2018 estuvo liderada por la minería y petróleo —37,0%—, servicios financieros y empresariales —18,0%—, transporte y comunicaciones —14,1%—, comercio y hoteles —12,0%—, industria manufacturera —7,6%— y el resto de los sectores —11,3%.

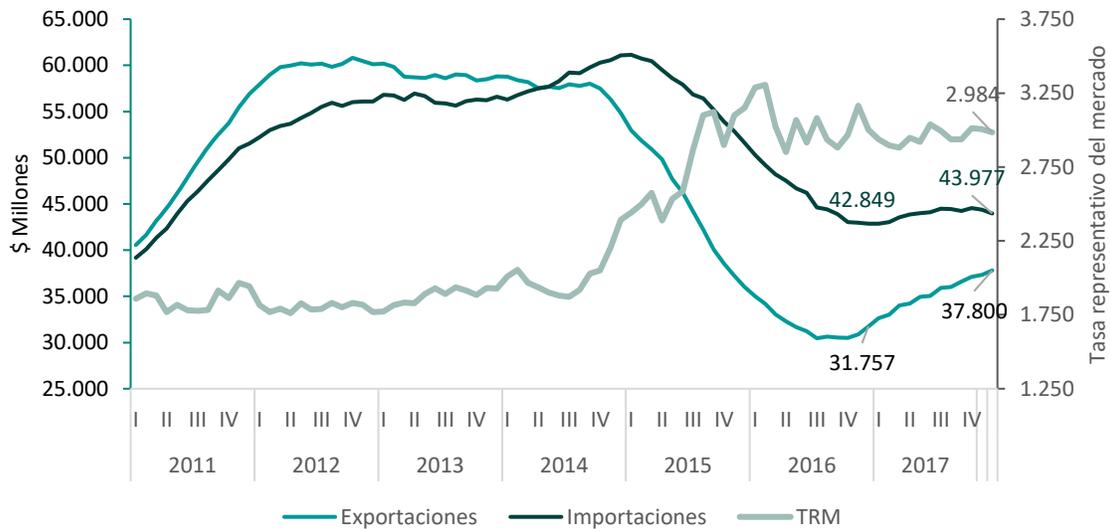
El país registró externo un déficit de USD\$12.661 millones —3,8% del PIB—, superior en USD\$2.364 millones a lo observado en 2017. Este resultado se explica por “los balances

---

<sup>162</sup> El tiempo medido en horas corresponde a un promedio ponderado del tiempo calculado entre la aceptación de la declaración de importación y el levante de la mercancía.

deficitarios del rubro de renta de los factores —USD\$11,141millones—, de comercio exterior de bienes —USD\$5,316millones— y de servicios —USD\$3,809millones—. Estos resultados fueron compensados parcialmente por los ingresos netos de transferencias corrientes —USD\$7,605millones—” (Banco de la República, 2018, pág. 3).

**Gráfico 70. Exportaciones e importaciones acumulada anual y TRM, 2011 -2017.**



Fuente: DANE, Banco de la República.

Ahora bien, en lo relativo a exportaciones e importaciones en el periodo comprendido entre 2011-2017 <sup>163</sup>, se evidencia un comportamiento similar entre éstas dos variables, ya que en la medida que el flujo de importaciones disminuye, sucede igual con las exportaciones, lo que si bien supone una variación en el volumen de éstas, no configura déficit alguno en la balanza comercial del país.(gráfico 70). Al respecto, cabe agregar que la disminución tanto de importaciones como exportaciones en periodo analizado podría estar relacionada con la variación de la tasa de representativa del mercado (TRM), pues si bien las exportaciones e importaciones no solo dependen de la TRM, se identifica una relación inversamente proporcional entre dichas variables.

Así, desde el tercer semestre del año 2014 se reconoce un aumento paulatino en la TRM, lo cual coincide con la disminución progresiva en importaciones y exportaciones, las cuales decrecen a sus puntos más bajos en el año 2016, siendo éstos 42,849 y 31,757 millones de pesos respectivamente, momento en el que la TRM se aproxima a los 3,000. Sin embargo, esta tendencia se empieza a invertir desde el primer trimestre del 2017,

<sup>163</sup> Se toma como último año de referencia el 2017 dada disponibilidad de datos

momento en el que la TRM disminuyó levemente, permitiendo un crecimiento leve pero sostenido en las importaciones y exportaciones del país.

## Fortalecimiento del Sistema Financiero

---

Una de las recomendaciones para el ingreso de Colombia a la OCDE fue adelantar una política de fortalecimiento de los mercados financieros (OCDE, 2016), que permita que los ciudadanos accedan a los instrumentos ofrecidos por este sector. Desde la formulación del PND 2014-2018, se buscó que los colombianos accedieran a diversos servicios financieros, especialmente instrumentos electrónicos. De esta forma, desde MinHacienda y Banca de las Oportunidades, se implementaron estrategias para incentivar el uso de diversos instrumentos financieros por parte de los ciudadanos.

En razón de lo anterior, Banca de las Oportunidades, MinHacienda y Prosperidad Social realizaron esfuerzos para poner en marcha acciones que permitieran vincular a los ciudadanos con algún tipo de cuenta de ahorro o instrumento financiero. El porcentaje de personas adultas con acceso al menos a un producto financiero pasó de 80,1% a 81,3% entre diciembre de 2017 y septiembre de 2018, lo que significa un cumplimiento preliminar de la meta del cuatrienio en un 76,3%.

Igualmente se enfocaron acciones concretas por parte de MinHacienda y Banca de las Oportunidades para fomentar la frecuencia en el uso de los productos financieros. De hecho, el PND incluyó por primera vez un indicador de uso de los productos financieros con la perspectiva de alcanzar un porcentaje de cuentas de ahorro activas de 65% en el 2018. Dicho indicador pasó de 53,5% en diciembre de 2017 a 48,6% en septiembre de 2018. A pesar de los esfuerzos, se observa una leve disminución en el porcentaje de cuentas activas, con un decrecimiento de 4,9% entre diciembre de 2017 y septiembre de 2018, lo que significó un cumplimiento preliminar de la meta del cuatrienio del 74,7%.

Con el fin de avanzar en este frente, bajo la Ley 1735 de 2014 se creó una licencia financiera simplificada llamada Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPEs). Su esquema de operación liviano y basado en las nuevas tecnologías permite ofrecer servicios transaccionales como giros y transferencias a gran escala y bajo costo. A través de estos vehículos muchos colombianos podrán por primera vez crear un historial de pagos y transitar a un crédito formal. A diciembre de 2018 entraron en funcionamiento dos sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos: Movii S.A y Pagos GDE. A pesar de lo anterior, no se alcanzó la meta establecida para la vigencia de cinco SEDPEs.

Otro efecto positivo del fortalecimiento de las entidades bancarias guarda relación con las fuentes de financiación del mercado de capitales del segundo mercado<sup>[1]</sup>. A las ocho emisiones en el segundo mercado realizadas hasta 2017, se sumó una en 2018, la cual corresponde a EPSA. Durante el cuatrienio se realizaron un total de nueve emisiones de segundo mercado las cuales corresponden a: Cemex Colombia S.A., Multiactivos S.A. y Compañía de Financiamiento La Hipotecaria en 2015; Bancamía y Bancolombia en 2016; Banco Davivienda, Titularizadora Colombiana y Banco Mundo Mujer en 2017; y EPSA en 2018.

---

[1] “En el Segundo Mercado, únicamente los inversionistas profesionales pueden negociar valores. El Decreto 2555 de 2010 ("Decreto 2555") establece los requisitos para ser considerado un inversionista profesional: contar con un patrimonio igual o superior a diez mil (10.000) salarios mínimos mensuales vigentes (alrededor de US\$3.275.000), y en general, contar con otros requisitos relativos al volumen de sus transacciones. Excepcionalmente, el público general puede participar en algunas transacciones del segundo mercado en condiciones determinadas.

## Glosario de acrónimos, abreviaciones y siglas

---

AAA	Agua, Acueducto y Alcantarillado
ABP	Áreas de Baja Prevalencia
ACTI	Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación
ADRES	Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud
AEI	Artefactos Explosivos Improvisados
AICMA	Acción Integral contra Minas Antipersonal
AIS	Atención Integral en Salud
AIN	Análisis de Impacto Normativo
ALA/CFT	Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo
AMP	Acuerdos Marco de Precios
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANM	Agencia Nacional Minera
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
ANM	Áreas no municipalizadas
ANSV	Agencia Nacional de Seguridad Vial
ANT	Agencia Nacional de Tierras
APP	Asociaciones Público Privadas
APSB	Agua Potable y Saneamiento Básico
ART	Agencia para la Renovación del Territorio
ASODESAM	Asociación Departamental de Sobrevivientes de Accidentes por Minas Antipersonal y Munición Abandonada Sin Explotar del Cauca
AUNAP	Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca
Bancóldex	Banco de Comercio Exterior de Colombia
Beps	Beneficios económicos periódicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPD	Barriles Promedio Diarios
CAN	Centro Administrativo Nacional
CCE	Agencia de Contratación Estatal Colombia Compra Eficiente
CECH	Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá
CEMAT	Centro de Monitoreo de Actividades del Transporte
CET	Consejo de Evaluación y Tratamiento
CIC	Centros de Integración Ciudadana
CICOTT	Centro Inteligente de Control de Tránsito y Transporte
CIETI	Comité Interinstitucional para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil
CIIU	Cuentas Nacionales de acuerdo con la Clasificación Internacional Industrial Uniforme
CIPI	Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia
CNMH	del Centro Nacional de Memoria Histórica
CNPS	Consejo Nacional de Política Social
Colciencias	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación

Coldeportes	Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo
CONFIS	Consejo Nacional de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
CP	Contratos Plan
CPE	Computadores para Educar
CPIT	Consortio Política de Innovación para la Transformación
CRA	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
CTC	Comités Técnico-Científicos
CTel	Ciencia, Tecnología e Innovación
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DD.HH.	Derechos Humanos
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DNI	Dirección Nacional de Inteligencia
DPT	Difteria, Bordetella-Pertusis y Tétanos
EAI	Equipos de Acción Inmediata
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
EDA	Enfermedad Diarreica Aguda
ELE	Enseñanza del Español como Lengua Extranjera
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ENESA	Estudio Nacional de Equidad en Salud Ambiental
ENDS	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
EPC	Encuesta de Percepción Ciudadana al Plan Nacional de Desarrollo
EPSA	Empresa de Energía del Pacífico S.A
ERM	B. Educación en el riesgo de minas
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
ESCNNA	Explotación Sexual comercial de Niñas, Niños y Adolescentes
ESE	Empresas Sociales del Estado
ETS	Entidades Territoriales de Salud
FAE	Fondo de Ahorro y Estabilización
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FCR	Fondo de Compensación Regional
FDC	Fondo para el Desarrollo Cinematográfico
FENAVI	Federación Nacional de Avicultores de Colombia
FEST	Programa Familias en su Tierra
FDR	Fondo de Desarrollo Regional
Finagro	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
Findeter	Financiera del Desarrollo Territorial
FMI	Fondo Monetario Internacional

FOB	Free On Board
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONAV	Fondo Nacional Avícola
FONDETEC	Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros Activos o Retirados de la Fuerza Pública
Fonpet	Fondo de Pensiones Territoriales
Fonvivienda	Fondo Nacional de Vivienda
FOSFEC	Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante
GAML	Grupos Armados al Margen de la Ley
GAO	Grupos Armados Organizados
GDT	Gestión de la Demanda de Transporte
GDO	Grupos Delincuenciales Organizados
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GIT	Grupo Interno de Trabajo
GLP	Gas Licuado de Petróleo
GNV	Gas Natural Vehicular
GRD	Gestión de Riesgo de Desastres
HCB	Hogares Comunitarios de Bienestar
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Icetex	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
ICIR	Indicador de Convergencia Intrarregional
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IDC	Índice Departamental de Competitividad
IDI	Índice de Desempeño Integral
I+D+i	Investigación+Desarrollo+innovación
IDIC	Índice Departamental de Innovación para Colombia
IED	Inversión Extranjera Directa
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IIAP	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John Von Neumann
Inpec	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras
Invías	Instituto Nacional de Vías
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPS	Institución Prestadora de Servicios de Salud
IRA	Infeción Respiratoria Aguda
IREM	Iniciativa Regional de Eliminación de la Malaria
ISS	Instituto de Seguro Social
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
KVD	Kioscos Vive Digital

LGBTI	Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales
MAITE	Modelo de Acción Integral Territorial
MAP	Minas antipersona
MDM	Medición de Desempeño Municipal
MGA	Metodología General Ajustada
MIAS	Modelo Integral de Atención en Salud
MinAgricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MinAmbiente	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MinCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MinCultura	Ministerio de Cultura
MinDefensa	Ministerio de Defensa Nacional
MinEducación	Ministerio de Educación Nacional
MinHacienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MinInterior	Ministerio del Interior
MinSalud	Ministerio de Salud y Protección Social
MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MinTrabajo	Ministerio del Trabajo
MinTransporte	Ministerio de Transporte
MinVivienda	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Mipres	Mi Prescripción
MPC	Mecanismo de Protección al Cesante
MSF	Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
MUSE	Municiones Sin Explotar
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCyT	Observatorio de Ciencia y Tecnología
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEE	Oficina de Estudios Económicos
OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal
OTRI	Oficinas de Transferencia de Resultados de Información
PAE	Programa de alimentación Escolar
PAED	Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales de Ciencia y Tecnología
PAI	Programa Ampliado de Inmunizaciones
PAP	Programa Agua para la Prosperidad
PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
PBIFEC	Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador Colombia
PBS	Plan de Beneficios en Salud
PCC	Peste Porcina Clásica
PcD	Personas con Discapacidad
PCT	Tratado de Cooperación en Materia de Patentes
PDA	Planes Departamentales de Agua

PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDT	Planes de Desarrollo Territorial
PECTIA	Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sector Agropecuario
PEMP	Planes Especiales de Manejo y Protección
PES	Planes Especiales de Salvaguardia
PGN	Presupuesto General de la Nación
PGOT	Política General de Ordenamiento Territorial
PIB	Producto Interno Bruto
PIC	Pequeñas Infraestructuras Comunitarias
PIDAR	Planes y Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural
PIIP	Plataforma Tecnológica Integrada de Inversión Pública
PMI	Plan Marco de Implementación
PMTI	Plan Maestro de Transporte Intermodal
PNA	Programa Nacional de Alfabetización
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNCD	Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas
PNMC	Plan Nacional de Música para la Convivencia
PNIE	Plan Nacional de Infraestructura Educativa
PPIA	Política Pública Integral Anticorrupción
POA's	Proyectos, Obras o Actividades
POD	Planes de Ordenamiento Departamental
POMCA	Planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas
POMIUAC	Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras
POS	Plan Obligatorio de Salud
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PPIA	Política Pública Integral Anticorrupción
ProCAT	Proyecto de Conservación de Aguas y Tierras
PRST	Prestadores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones
PVD	Puntos Vive Digital
PVGII	Programa de Vivienda Gratuita II
REDD+	Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
ReSA®	Red de Seguridad Alimentaria
RIA	Ruta Integral de Atenciones.
RIAS	Rutas Integrales de Salud
RIPS	Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud
RNFL	Red Nacional de Formalización Laboral
RNSC	Reservas Naturales de la Sociedad Civil
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
RUNISTAC	Registro Único Nacional de Desintegración Física de Vehículos e Ingreso de Nuevos Vehículos de Transporte Terrestre Automotor de Carga
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados

RUT	Registro Único Tributario
SAT	Sistema de Afiliación Transaccional
SECOB	Sistema de Contratación Pública
SEDPES	Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SETP	Sistemas Estratégicos de Transporte Público en las ciudades con poblaciones entre los 250.000 y 600.000 habitantes
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SFVE	Subsidio Familiar de Vivienda en Especie
SGC	Servicio Geológico Colombiano
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SGRL	Sistema General de Riesgos Laborales
SGSSI	Sistema General de Seguridad Social Integral
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIB	Sistema Información de Biodiversidad en Colombia
SIES	Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad
SIIPO	Sistema de Integrado de Información para Posconflicto
SIN	Sistema Interconectado Nacional
Sina	Sistema Nacional Ambiental
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
Sinergia	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SISCLIMA	Sistema Nacional de Cambio Climático
Sispro	Sistema de Información de Salud y Protección Social
SITM	Sistemas Integrados de Transporte Masivo
SSPD	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SNCTel	Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
SNGRD	Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SPE	Servicio Público de Empleo
SPP	Programa Ser Pilo Paga
SRPA	Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
SSV	Superación de la Situación de Vulnerabilidad
SUCOP	Sistema Único de Consulta Pública
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
SUIN- JURISCOL	Sistema Único de Información Normativa
TA	Transporte activo
TI	Tecnologías de Información
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicaciones
TRM	Tasa De Representativa Del Mercado
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas

UDCA	Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales
UDS	Unidades Administradoras Del Servicio
UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
UNIRS	Usos no Incluidos en el Registro Sanitario
UNP	Unidad Nacional de Protección
UPC	Unidad de Pago por Capitación
UPM	Unidades de Producción Minera
UPRA	Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios
Uriel	Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral
UVAE	Unidades Vocacionales de Aprendizaje en Empresas
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
VIPA	Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores
VIS	Vivienda de Interés Social
VISR	Subsidio familiar de vivienda de interés social rural
VUE	Ventanilla Única Empresarial
Wi-Fi	Wireless Fidelity
ZNI	Zonas no interconectadas

## Índice de gráficos

---

Gráfico 1. Acciones subversivas en el territorio nacional, 2009 – 2018.....	10
Gráfico 2. Pobreza monetaria, 2014 – 2017.....	13
Gráfico 3. Pobreza extrema, 2014 – 2017.....	14
Gráfico 4. Coeficiente de Gini, 2014-2017. ....	14
Gráfico 5. Índice de Pobreza Multidimensional, 2014-2017.....	15
Gráfico 6. Tasa de desempleo promedio, 2010-2018.....	16
Gráfico 7. Analfabetismo para población de 15 años y más, 2010 –2017. ....	20
Gráfico 8. Exportaciones de bienes no minero energéticos y de servicios, 2014-2018. ...	25
Gráfico 9. Inversión en ACTI como porcentaje del PIB, 2014-2017.....	32
Gráfico 10. Personas beneficiadas de la iniciativa Apps.co, 2018.....	37
Gráfico 11. Terminales —tabletas y computadores— comprados y subsidiados para escuelas, estudiantes y docentes, 2015-2018.....	41
Gráfico 12. Inversión privada en infraestructura carretera, 2015 – 2018. ....	43
Gráfico 13. Kilómetros de nuevas calzadas construidas, 2014 -2018. ....	44
Gráfico 14. Flujos de Inversión Extranjera Directa para el sector minero-energético, 2010 – 2018*.....	54
Gráfico 15. Producción promedio diaria de crudo, 2010 – 2018.....	55
Gráfico 16. Usuarios con el servicio de energía eléctrica, 2014 – 2018. ....	58
Gráfico 17. Producción anual de carbón, 2014 – 2018.....	59
Gráfico 18. Porcentaje de hogares urbanos en déficit cualitativo, 2014-2018. ....	69
Gráfico 19. Afiliación al SGSSS, 2010 – 2018.....	71
Gráfico 20. Tasa de desempleo nacional, 2010-2018. ....	81
Gráfico 21. Tasa de desempleo de mujeres y jóvenes, 2010-2018.....	82
Gráfico 22. Viviendas urbanas iniciadas, 2014-2018.....	105
Gráfico 23. Porcentaje de hogares urbanos en déficit cuantitativo, 2014-2018. ....	107
Gráfico 24. Personas con acceso a agua potable y alcantarillado 2014-2017.....	108
Gráfico 25. Personas con acceso a agua potable en zona rural, 2015-2017.....	109
Gráfico 26. PIB total vs. Agropecuario, 2014-2018. ....	112
Gráfico 27. Tasa de desempleo rural, 2014-2018. ....	113
Gráfico 28. Entrega de soluciones VIS rural, 2014-2018.....	117
Gráfico 29. Cámaras de vigilancia instaladas, 2018.....	128
Gráfico 30. Tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, 2006-2018.....	129
Gráfico 31. Secuestro total y extorsión, 2014-2018.....	130
Gráfico 32. Hurto a residencias, comercio y personas, 2014-2018. ....	131
Gráfico 33. Hurto a celulares, 2014-2018.....	131
Gráfico 34. Capturas e incautación de maquinaria amarilla por extracción ilícita de yacimiento minero, 2012-2018.....	132

Gráfico 35. Crecimiento* 2016-2017 <sup>P</sup> y participación** en el PIB nacional, 2017 <sup>P</sup> .....	202
Gráfico 36. PIB <i>per capita</i> departamental, 2017 <sup>P</sup> . .....	203
Gráfico 37. Puntaje general y posición en el Índice de Competitividad Departamental, 2018. .....	204
Gráfico 38. Medición del desempeño municipal —promedio municipal por departamento—, 2017. ....	207
Gráfico 39. Índice de desempeño integral —promedio municipal—, 2017. ....	208
Gráfico 40. Índice de desempeño fiscal departamental, 2016 vs 2017.....	209
Gráfico 41. Cobertura bruta en educación media - Región Caribe, 2016-2017. ....	214
Gráfico 42. Usuarios conectados al SIN o normalizados - Región Caribe, 2015 - 2018. ....	218
Gráfico 43. Personas colocadas y tasa de desempleo– Región Caribe, 2018. ....	220
Gráfico 44. Índice de Desempeño Integral – Región Caribe, 2017.....	221
Gráfico 45. Cupos en formación complementaria y titulada - Región Eje Cafetero y Antioquia, 2014-2018.....	231
Gráfico 46. Aprendices en formación integral del SENA - Región Eje Cafetero y Antioquia, 2017-2018. ....	232
Gráfico 47. Cobertura bruta en educación media – Región Eje Cafetero y Antioquia, 2016– 2017. ....	233
Gráfico 48. Índice de Desempeño Integral – Región Eje Cafetero y Antioquia, 2017. ....	235
Gráfico 49. Aprendices en formación integral, SENA, Centro Oriente y Bogotá, 2017 vs. 2018. ....	240
Gráfico 50. Desempleo región Centro-Oriente y Bogotá D.C, 2017-2018. ....	241
Gráfico 51. Índice de Desempeño Integral región Centro-Oriente y Bogotá D.C, 2017. .	243
Gráfico 52. Soluciones de vivienda rural entregadas - Región Centro-Oriente y Bogotá D.C, 2018. ....	244
Gráfico 53. Estudiantes matriculados en jornada única y porcentaje de matrícula de jornada única – Región Centro Oriente y Bogotá D.C., 2017.....	245
Gráfico 54. Vacunación con terceras dosis de DPT en niños menores de un año – región Pacífico, 2018.....	250
Gráfico 55. Cobertura bruta en educación media– región Pacífico, 2016 - 2017.....	251
Gráfico 56. Estudiantes matriculados en jornada única y porcentaje de matrícula de jornada única – región Pacífico, 2017. ....	252
Gráfico 57. Aprendices en formación integral del SENA - región Pacífico, 2017 – 2018.	253
Gráfico 58. Municipios con bajo desempeño Integral en la región Pacífico, 2016-2017. ....	254
Gráfico 59. Aprendices en formación integral SENA – Región Llanos, 2018.....	262
Gráfico 60. Índice del Desempeño Integral – Región Llanos, 2017.....	264
Gráfico 61. Vacunación con terceras dosis de DPT en menores de un año – Región Llanos, 2018. ....	266
Gráfico 62. Cobertura bruta en educación media - Región Llanos, 2016-2017. ....	267

Gráfico 63. Municipios con bajo desempeño Integral en la región Centro-Sur-Amazónica, 2016 - 2017 .....	272
Gráfico 64. Cobertura de vacunación con terceras dosis de DPT en niños menores de un año- región Centro-Sur-Amazónica, 2018.....	274
Gráfico 65. Cobertura bruta en educación media - región Centro-Sur-Amazónica, 2016 – 2017. ....	275
Gráfico 66. Estudiantes matriculados en jornada única y porcentaje de matrícula de jornada única – región Centro-Sur-Pacífico, 2017. ....	276
Gráfico 67. Crecimiento económico de América Latina y el Caribe y Colombia, 2000 – 2018. ....	280
Gráfico 68. Inflación acumulada anual, 2003 – 2018.....	281
Gráfico 69. Ingresos tributarios administrados por la DIAN, 2000-2018. ....	284
Gráfico 70. Exportaciones e importaciones acumulada anual y TRM, 2011 .....	286

## Índice de cuadros

---

Cuadro 1. Automotores que utilizaban energéticos alternativos, 2015-2018. ....	57
Cuadro 2. Mejoramientos de vivienda ejecutados, 2015- 2018.....	68
Cuadro 3. Programas de apoyo para el acceso a vivienda administrados por Fonvivienda, 2015 – 2018.....	106
Cuadro 4. Otros programas de apoyo para el acceso a vivienda, 2015 – 2018.....	106
Cuadro 5. Asignación recursos del SGP por participaciones —\$ billones corrientes, doce doceavas—, 2018.....	205
Cuadro 6. Presupuesto del SGR —\$ billones corrientes—, bienio 2017-2018* .....	206
Cuadro 7. Indicador de Convergencia Regional (ICIR), 2017.....	210
Cuadro 8. Variación anual del PIB por sectores, 2017 – 2018. ....	282

## Índice de tablas

---

Tabla 1. Ejemplo de tabla con nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018.....	5
Tabla 2. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018 – Pilar Colombia en Paz. ....	9
Tabla 3. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018 – Pilar Colombia Equitativa.....	12
Tabla 4. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018 – Pilar Colombia, la más educada. ....	17
Tabla 5. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018 – Competitividad e infraestructura estratégicas. ....	24
Tabla 6 . Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018 – Movilidad social. ....	62

Tabla 7. Relación de asistencia técnica. ....	111
Tabla 8. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018 – Transformación del Campo... ..	114
Tabla 9. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018 – Seguridad, justicia y democracia. .....	127
Tabla 10. Territorios en los que se implementaron planes de prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual contra NNA, 2014-2018. ....	153
Tabla 11. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018 – Buen gobierno. ....	158
Tabla 12. Entidades del orden nacional y territorial que adoptan instrumentos del modelo de gestión en TI, 2018. ....	173
Tabla 13. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018– Crecimiento verde.....	184
Tabla 14. Autoridades ambientales que adoptaron determinantes ambientales, 2014 - 2018. .....	189
Tabla 15. POMCA formulados, 2014-2018. ....	190
Tabla 16. Planes formulados de cambio climático, 2014-2018.....	193
Tabla 17. Personas beneficiadas y porcentaje de ejecución de los macroproyectos del Fondo de adaptación, 2015-2018. ....	197
Tabla 18. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018 – Región Caribe.....	213
Tabla 19. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018 – Región Eje Cafetero y Antioquia. .....	227
Tabla 20. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018 – Región Centro-Oriente y Bogotá D.C. ....	237
Tabla 21. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018 – Región Pacífico.....	249
Tabla 22. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018 – Región Llanos.....	260
Tabla 23. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018 – Región Centro-Sur-Amazonía. .....	269
Tabla 24. Nivel de cumplimiento metas PND 2014-2018 – Consistencia macroeconómica. .....	279

## Índice de mapas

---

Mapa 1. Cumplimiento de las metas del PND por región, 2014-2018. ....	211
Mapa 2. Región Caribe .....	212
Mapa 3. Región del Eje Cafetero y Antioquia.....	226
Mapa 4. Región Centro Oriente y Bogotá D.C. ....	236
Mapa 5. Región Pacífico.....	248
Mapa 6. Región Llanos.....	259
Mapa 7. Región Centro-Sur-Amazonía. ....	268

## Bibliografía

---

- Americas Quarterly. (2017). Índice de inclusión social. *Quarterly, Americas*, 10.
- Banco de la República. (2016). *Nota editorial - Mercado laboral y demografía*. Bogotá.
- Banco de la República. (2017). *Flujos de Inversión Directa - Balanza de pagos*. Obtenido de <http://www.banrep.gov.co/es/inversion-directa>
- Banco de la República. (2018). *Evolución de la Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional. Enero - Diciembre 2017*. Bogotá D.C., Colombia: Banco de la República.
- Banco de la República. (2018). *Flujos de Inversión Directa - Balanza de pagos*. Obtenido de <http://www.banrep.gov.co/es/inversion-directa>
- Consejo Privado de Competitividad. (2017). *Índice Departamental de Competitividad*. Bogotá.
- Consejo Privado de Competitividad. (2018). *Índice Departamental de Competitividad 2018*. Bogotá.
- Convertic. (2018). Obtenido de Convertic: <http://www.convertic.gov.co/641/w3-channel.html>
- DANE. (2016). *Boletín Técnico. Cuentas Departamentales - Colombia. Producto Interno Bruto (PIB) 2015 preliminar*. Bogotá.
- DANE. (2016a). *Encuesta de Consumo Cultural*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/consumo-cultural>
- DANE. (2017). *Boletín Técnico Comunicación Informativa (DANE)*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales>
- DANE. (2017). *Encuesta de Calidad de Vida*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv>
- DANE. (2017a). *Anexos exportaciones diciembre 2016*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>
- DANE. (2017a). *Boletín Técnico. Cuentas Departamentales - Colombia. Producto Interno Bruto (PIB) 2016 preliminar*. Bogotá.

- DANE. (2017b). *Boletín Técnico Comunicación Informativa (DANE)*. Obtenido de [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol\\_PIB\\_IVtrim16\\_oferta.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IVtrim16_oferta.pdf)
- DANE. (2018). *Anexos exportaciones diciembre 2016*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>
- DANE. (2018). *Boletín técnico Producto Interno Bruto (PIB) 2018*. Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol\\_PIB\\_IVtrim18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IVtrim18.pdf)
- DANE. (2018). *Encuesta de Calidad de Vida-ECV-2016*. Obtenido de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2016>
- DANE. (2018). *Encuesta de Calidad de Vida-ECV-2017*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2017>
- Dirección para la Acción contra Minas Antipersonal. (2016). *Dirección contra Minas*. Obtenido de [http://www.accioncontraminas.gov.co/direccion/Documents/Plan\\_Estrategico\\_2016-2021.pdf](http://www.accioncontraminas.gov.co/direccion/Documents/Plan_Estrategico_2016-2021.pdf)
- DNP. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*. Bogotá D.C.
- DNP. (2015a). *Informe de Gestión del Sector Planeación Nacional 2014-2015*. Bogotá.
- DNP. (2015b). *Sinergia Evaluaciones*. Obtenido de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/140\\_InformeFinal.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/140_InformeFinal.pdf)
- DNP. (2016). *Documento CONPES 3859*. Bogotá.
- DNP. (2016a). *Encuesta de Percepción Ciudadana al Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá D.C.
- DNP. (2016b). *Documento CONPES 3866*. Bogotá.
- DNP. (2016c). *Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios y Distritos, Vigencia 2015*. Bogotá D.C.: DNP.
- DNP. (2016d). *Contratos Plan*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/ContratosPlan.aspx>

- DNP. (2016e). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2015*. Bogotá D.C.: DNP.
- DNP. (2016f). *Documento CONPES 3854*. Bogotá.
- DNP. (2017). *Desarrollo Territorial*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Fortalecimiento-Gestion-y-Finanzas-Publicas-Territoriales/Paginas/competencias-de-las-entidades-territoriales.aspx>
- DNP. (2017). *Encuesta de Percepción Ciudadana al Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá D.C.
- DNP. (2018). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2017*. Bogotá D.C.: DNP.
- DNP. (2018). *Encuesta de Percepción Ciudadana al Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá D.C.
- DNP. (2018). *Medición del Desempeño Municipal. MDM. Primer Informe de resultados: MDM 2017*. Bogotá D.C.: DNP.
- DNP; Banco Mundial. (2012). *Sistema de Ciudades - Una aproximación visual al caso colombiano*.
- DNP-DSEPP. (Julio de 2018). *Encuesta de Percepción Ciudadana al Plan Nacional de Desarrollo (EPC-PND)*. Bogotá, Colombia.
- FAO. (2015). *SOFI*. Bogotá.
- Fedesarrollo. (2012 de Noviembre de 2015). *Fedesarrollo*. Obtenido de <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/PMTI-Entregable-1-FINAL-Nov12.pdf>
- Fondo de Adaptación. (2017). *Macroproyectos - Jarillon - Objetivo*. Obtenido de <http://sitio.fondoadaptacion.gov.co/index.php/el-fondo/macroproyectos/jarillon/objetivo>
- Incoder. (2012). *PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL*. Bogotá.
- MinCultura. (2016). *Informes de Gestión*. Obtenido de Oficina Asesora de Planeación: <http://www.mincultura.gov.co/ministerio/rendicion-de-cuentas/Informes%20de%20gestion/Paginas/default.aspx>
- Mindefensa. (2009). *Ciberdefensa y Ciberseguridad*.
- MinEducación. (2017). *Informe anual de Gestión 2016*.

- MinEducación. (2018). *Informe anual de Gestión*.
- MinHacienda. (2016). *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Bogotá.
- MinHacienda. (2016). *Reporte de Hacienda - Programas de vivienda de cuatrienio 2015-2018 y su impacto macroeconómico*. Bogotá.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2016). *Informe de Gestión 2016*. Bogotá.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2018). *Informe de Gestión*. Obtenido de [file:///C:/Users/marihernandez/MAHA/BALANCE/2019/articles-1785\\_informe\\_gestion\\_plan\\_accion\\_fontic\\_mintic\\_2018\\_v20190131.pdf](file:///C:/Users/marihernandez/MAHA/BALANCE/2019/articles-1785_informe_gestion_plan_accion_fontic_mintic_2018_v20190131.pdf)
- MinSalud. (2013). *Plan Decenal de Salud Pública, 2012-2021*. Bogotá.
- MinTIC. (2015). *Informe de Gestión al Congreso 2015*. Recuperado el 2016 de 02 de 29, de MinTIC: <http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-propertyvalue-570.html>
- MinTIC. (2015a). *Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Noticias*. Obtenido de Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Noticias: <http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-14174.html>
- MinTIC. (2016). *Informe de Gestión al Congreso 2015-2016*. Recuperado el 2016 de 02 de 29, de MinTIC: <http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-propertyvalue-570.html>
- MinTIC. (2017). *Plan Vive Digital para la Gente*. Obtenido de <http://www.mintic.gov.co/portal/vivedigital/612/w3-channel.html>
- MinTic. (2017). *Vive Digital*. Obtenido de <http://www.mintic.gov.co/portal/vivedigital/612/w3-channel.html>
- MinTIC. (2017a). Obtenido de Informe de Gestión, año 2017: [http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-1785\\_informe\\_gestion\\_plan\\_accion\\_2017.pdf](http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-1785_informe_gestion_plan_accion_2017.pdf)
- MinTIC. (2017a). *Estrategia Gobierno en Línea*. Obtenido de Estrategia Gobierno en Línea: <http://estrategia.gobiernoonlinea.gov.co/623/w3-channel.html>
- MinTIC. (2017b). *Arquitectura TI Colombia*. Obtenido de <http://www.mintic.gov.co/arquitecturati/630/w3-propertyvalue-8119.html>
- Observatorio Transparencia y Anticorrupción. (2017). *Observatorio Transparencia y Anticorrupción*. Obtenido de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/infografia-ppia.aspx>

- OCDE. (2016). *Financial Markets Comité*. Obtenido de <http://www.oecd.org/finance/financial-markets/>
- Oficina Asesora de Planeación y Estudios Sectoriales, M. (2017). Obtenido de Informe de Gestión, año 2017: [http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-1785\\_informe\\_gestion\\_plan\\_accion\\_2017.pdf](http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-1785_informe_gestion_plan_accion_2017.pdf)
- Poder legislativo / Autoridades nacionales. (24 de noviembre de 2016). Colombia: Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
- Prosperidad Social. (2016). *Guía para el mejoramiento de vivienda*. Bogotá.
- SSPD. (2017). *Informe Nacional de Disposición Final de Residuos Sólidos 2016*. Bogotá D.C.
- UIAF. (2017). *UIAF - Pagina Oficial - Sistema Nacional ALA/CFT*. Obtenido de UIAF - Pagina Oficial: [https://www.uiaf.gov.co/sistema\\_nacional\\_ala\\_cft](https://www.uiaf.gov.co/sistema_nacional_ala_cft)
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2016). *Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres*. Obtenido de <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/20.500.11762/756/27/PNGRD-2016.pdf>
- Vicepresidencia. (2015). *Pagina Oficial de la Vicepresidencia*. Obtenido de <http://www.vicepresidencia.gov.co/prensa/2015/Paginas/Plan-Maestro-de-Transporte-2015-2035-el-horizonte-de-Colombia-151125.aspx>

# Anexos

---

## Anexo 1. Fichas Resumen de Evaluaciones realizadas en 2018

---

### A. Evaluación institucional y de resultados de la política de atención integral a la primera infancia: de Cero a Siempre

#### Descripción de la estrategia

La Política de Estado De Cero a Siempre, es el conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y los niños desde su gestación hasta los cinco años. Lo anterior, a través de un trabajo unificado e intersectorial que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial, articula y promueve el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para la atención integral que debe asegurarse a cada niña y cada niño de acuerdo con su edad, contexto y condición. La evolución institucional de la Política se ha ido moldeando por un marco normativo que ha tenido como premisa básica de la operación: la intersectorialidad, la concurrencia y la coordinación entre los sectores estatales y con actores de la sociedad.

#### Objetivo general de la evaluación

“Realizar una evaluación institucional y de resultados de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre, con el fin de determinar sus efectos sobre la población beneficiada”

#### Metodología de la evaluación

La metodología utilizada para la evaluación institucional se realizó en tres etapas: la primera consistió en la construcción de un mapa de actores a partir de información documental, en el que se evidencian los roles y competencias definidos desde la normatividad, lo cual se constituye en el “deber ser” de la arquitectura institucional de la Política. Este mapa permite, durante la fase de análisis, contrastar los roles asumidos en la práctica por cada una de estas entidades. La segunda etapa fue la recolección de información a través de entrevistas semiestructuradas con representantes de las entidades implementadoras del nivel nacional, con líderes territoriales de primera infancia (en 6 entidades territoriales) y con organizaciones vinculadas a alianzas público-privadas relacionadas con la ejecución de la Política. El último paso consistió en la comparación de los hallazgos de la revisión documental y de las entrevistas semiestructuradas.

De otra parte, para la evaluación de resultados se contó con una metodología de métodos mixtos. Es así como, para el análisis cuantitativo de este componente se usaron cuatro herramientas analíticas: análisis descriptivo de los resultados, construcción de indicadores, análisis de indicadores y un modelo lineal. Adicional a la información cuantitativa, y teniendo en

cuenta el paradigma interpretativo, el componente cualitativo de la evaluación de resultados se aproxima a cómo los actores regionales y locales han implementado la Política y cuál es la percepción que los niños, niñas y sus familias tienen sobre esta. Lo anterior se realizó a partir de entrevistas semi-estructuradas, micro-etnografías y grupos de discusión dirigida realizados en 18 entidades territoriales que fueron definidas a partir de la selección de seis municipios base, los cuales son una submuestra de la muestra cuantitativa.

Finalmente, partiendo del enfoque metodológico con el cual se hace el análisis de los dos componentes de la evaluación, las recomendaciones se derivan de los hallazgos encontrados en lo institucional y el análisis de resultados a partir de la triangulación de la información.

### **Principales resultados y conclusiones**

A continuación, se presentan los principales resultados de la evaluación institucional, la cual se realizó sobre una revisión de la arquitectura institucional, la capacidad y la articulación de las entidades, las alianzas público-privadas y el Sistema de Seguimiento Niño a Niño (actualmente Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia).

Las entrevistas muestran como el principio de la intersectorialidad definido desde la Política es evidente desde la construcción conceptual y técnica que está plasmada en los documentos que se producen de forma coordinada entre todas las entidades que hacen parte de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia - CIPI. Los lineamientos y orientaciones técnicas producidas fueron consideradas por todas las entidades como una fortaleza en su capacidad.

Una de las debilidades identificadas por todas las entidades fueron las restricciones presupuestales existentes para financiar las acciones que derivan de la garantía de las atenciones establecidas en el marco de la Política.

A nivel territorial la capacidad es diversa entre los diferentes municipios en los que se realizó el trabajo de campo para la evaluación institucional<sup>164</sup>; la fuerza de la Política puede estar condicionada a prioridades de gobierno, institucionalización de las mesas de infancia, la disponibilidad y gestión de recursos, y la capacidad y continuidad del recurso humano.

Adicionalmente, se identificó como uno de los mayores desafíos la aplicación o puesta en práctica de los lineamientos relacionados con el reconocimiento de la diversidad y enfoque diferencial para la atención de la primera infancia perteneciente a grupos étnicos, víctimas de distintas formas de violencia y la discapacidad. Los desarrollos en relación con los asuntos de género son muy incipientes desde la CIPI y su visibilización en las prácticas pedagógicas es casi invisible en los casos observados.

---

<sup>164</sup> Silvia, Popayán, Villavicencio, Restrepo, Cúcuta, El Zulia, Leticia, Puerto Nariño, Soledad, Barranquilla, Medellín y Copacabana

## Principales resultados y conclusiones de la evaluación de resultados

A continuación, se presentan los principales resultados del segundo componente de la evaluación, clasificados en las ocho atenciones priorizadas por la Política:

### *Atención 1: Registro civil*

Los datos del Sistema de Información Misional del ICBF (Cuéntame) reportaron que más del 99% de los beneficiarios de los servicios de educación inicial cuentan con un número de documento único que los identifica.

Por su parte, los indígenas son el grupo poblacional con una menor tasa de registro (97,84% en 2017), lo que obedece principalmente a dos razones según las fuentes entrevistadas: primero, culturalmente no le ven relevancia y segundo, se encuentra una limitada capacidad de la Registraduría Nacional del estado Civil para acceder a las zonas más dispersas en el país.

### *Atención 2: Afiliación vigente al sistema de salud*

Los datos poblacionales no evidenciaron una variación positiva en la tasa de afiliación de niños y niñas de 0 a 5 años de edad. Según el promedio nacional, casi la tercera parte está sin afiliación a salud. Se encontró que las mayores limitantes para la afiliación en salud obedecen a barreras normativas, las prácticas institucionales y determinantes sociales y culturales.

Según los datos observados, se evidenció que la afiliación a salud tiene un efecto positivo importante en el acceso a vacunación y a crecimiento y desarrollo. Finalmente se reconocen los esfuerzos realizados por los departamentos con bajas coberturas como Vichada, Guainía, Vaupés y Amazonas han mejorado en atención del parto.

### *Atención 3: Vacunación*

Con la implementación de la Política, se realizaron adecuaciones para garantizar el esquema completo de vacunación. Se destaca el aumento en los recursos; creación del sistema de información PAIWEB; inclusión de las siguientes vacunas en el Programa Ampliado de Inmunizaciones - PAI: Vacuna inactivada contra la poliomielitis, varicela, DPT acelular, hepatitis A y para las gestantes se incluyó la DPT acelular; inversión en infraestructura y dotación; desarrollo de estrategias comunicativas y articulación entre las entidades de salud para ampliación de coberturas. No se lograron coberturas útiles de vacunación, entendidas como iguales o superiores al 95% (Ministerio de Salud y Protección Social, 2017), con pentavalente y con triple viral en los años analizados. La cobertura de vacunación con pentavalente en niños y niñas menores de 1 año en el año 2017 fue de 91,61% y con triple viral en niños y niñas de 1 a 2 años fue de 93,09% en el mismo año.

#### *Atención 4: Crecimiento y Desarrollo*

Alrededor de la cuarta parte de los niños y niñas acceden a consultas de crecimiento y desarrollo. La cobertura no mejoró en el período analizado.

En general, las barreras de acceso más relevantes para acceder a la atención al control prenatal, parto, vacunación y crecimiento y desarrollo son las distancias geográficas, dificultades en la referencia y contra referencia<sup>165</sup> de las personas en los diferentes servicios y niveles de atención en salud, desconocimiento por parte de la población de la oferta de servicios de salud, falta de interacción y de vínculo entre el personal de salud y las madres, especialmente; subvaloración del personal de salud de prácticas culturales y el conocimiento empírico en temas de salud de las familias y comunidades.

#### *Atención 5: Valoración y seguimiento nutricional*

El análisis de los datos antropométricos de los niños y niñas menores de 5 años registrados en el Sistema de Información Misional del ICBF para servicios de educación inicial, evidenció que en el 2017 la prevalencia de retraso en talla fue de 15.8%, el exceso de peso fue 7.5% y la desnutrición aguda fue de 1.4%. Si bien se han reducido con los años, las prevalencias de retraso en talla y exceso de peso, estas superan las reportadas por la Ensin 2015 (10.8% y 6.3%, respectivamente).

Según los reportes de 2017, el retraso en talla es mayor en los departamentos con alta habitabilidad de grupos indígenas y en la modalidad familiar, seguido de la modalidad comunitaria. El exceso de peso es mayor en los departamentos de Tolima, San Andrés, Vaupés y Atlántico, y en la modalidad comunitaria. La desnutrición aguda es mayor en La Guajira, Guaviare, Santander y en la modalidad comunitaria.

Por cada niño o niña usuario de las modalidades de educación inicial del ICBF con desnutrición aguda, hay 11 con retraso en talla y 5 con exceso de peso, por lo cual se hace necesario fortalecer las acciones que ayuden en la reducción de estas dos últimas condiciones de malnutrición.

La modesta reducción de las prevalencias de retraso en talla entre 2014 y 2017, exige intervenciones de mediano y largo plazo más articuladas con otros sectores, principalmente salud, ya que se requiere el abordaje de los determinantes como el bajo peso gestacional, las deficiencias de micronutrientes y el bajo consumo de leche materna desde tempranas edades,

---

<sup>165</sup> “El sistema de Referencia y Contrareferencia se define como el conjunto de procesos, procedimientos y actividades técnicas y administrativas que permiten prestar adecuadamente los servicios de salud a los pacientes, garantizando la calidad, accesibilidad, oportunidad, continuidad e integralidad de los servicios. La Referencia es el envío de pacientes o elementos de ayuda diagnóstica por parte de un prestador de servicios de salud, a otro prestador para atención o complementación diagnóstica que, de acuerdo con el nivel de resolución, dé respuesta a las necesidades de salud. La contrareferencia es la respuesta que el prestador de servicios de salud receptor de la referencia, da al prestador que remitió”

[http://www.cllapaz.com.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28&Itemid=131](http://www.cllapaz.com.co/index.php?option=com_content&view=article&id=28&Itemid=131)

educación alimentaria y nutricional entre otras relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional, establecidas en la Política y Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012 -2019.

### *Atención 6: Familias y cuidadores en formación en cuidado y crianza*

Los datos del Sistema de Información Misional del ICBF muestran que se hace formación a las familias que asisten en un 94,87% y de ellas el 90% asiste a por lo menos 4 sesiones en un año. Un 52,79% recibió visitas en 2017. Las familias de modalidad familiar, por la forma de operación asisten a más encuentros y reciben más visitas.

La encuesta evidencia que la formación es bien recibida por las familias, quienes reportan aprendizajes en distintos aspectos de la crianza, sobre todo en cuidado y salud.

Se recomienda mayor cualificación de quienes trabajan con familias en: metodologías de formación y acompañamiento, así como en contenidos como crianza y desarrollo infantil, comprensión del trabajo con la diversidad y la perspectiva que tienen de las familias para que perciban más sus capacidades y promuevan más su participación.

### *Atención 7: Educación inicial*

Los datos indican que el ICBF, en alianza con las entidades territoriales con las que tiene convenios de asociación, logró aumentar la cobertura de los servicios de educación inicial, en el marco de la atención integral de 566.429 niños, niñas, mujeres gestantes y lactantes para el 2011 a 1.197.634 en el 2017. Incluidos los servicios tradicionales hoy se atienden a 1.879.465 beneficiarios. En términos de focalización se logra un alto nivel de efectividad en la atención del 93.73% de la población menor de 5 años en el SISBEN. Esta ampliación obedece principalmente al aumento en el acceso del 115% de la modalidad familiar, lo que tuvo efectos particulares sobre el aumento en el acceso de los niños y niñas de 0-2 años y de mujeres gestantes y madres en período de lactancia y para población rural. La modalidad institucional incrementó su cobertura en un 67%.

Para el 2017 se crea la modalidad propia, con la cual se atienden a más de 50 mil niños y niñas, mujeres gestantes y madres lactantes pertenecientes a grupos étnicos y de zonas rurales. De igual manera, transitaron más de 250 mil niños y niñas atendidos en los Hogares Comunitarios de Bienestar hacia modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral y se dio inicio a un nuevo esquema de operación en el marco de la integralidad.

El país hoy cuenta con un conjunto de orientaciones técnicas que ofrecen un marco común de calidad para gestionar los servicios de educación inicial, reconociendo y respetando la autonomía territorial para sus propios desarrollos.

Los procesos de cualificación del talento humano son reconocidos y han tenido un impacto importante en la generación de un discurso que reconoce la educación inicial como un proceso

que tiene valor en sí mismo y que es central en el desarrollo de los niños y las niñas, desde el juego, la exploración, el arte y la literatura.

Lo observado da cuenta de la garantía del derecho a la alimentación y el buen trato, y en el caso de las modalidades familiar y propia, de una efectiva articulación con el entorno salud, así como la articulación necesaria para garantizar otras atenciones como registro civil.

En la modalidad institucional, se destaca el incremento de construcción de infraestructura adecuada para la atención de los niños y niñas, ampliando posibilidades de enriquecer las prácticas pedagógicas y la seguridad de los niños, contribuyendo a la garantía de la calidad con sostenibilidad.

En los registros de la Escala de Valoración Cualitativa del Desarrollo Infantil - Revisada, la mayoría de los niños y niñas considerados en el análisis obtuvieron un resultado esperado en su desarrollo (73,09% en primera valoración del año; 79,07% en la segunda; y 74,75% en la tercera). El 44,52% de los niños y niñas valorados tuvieron cambios en los resultados en la valoración, generalmente positivos y el cambio fue mayor al comparar el principio y el final del año. Es importante cualificar más a las maestras en el uso de la Escala Cualitativa de valoración del Desarrollo Infantil - Revisada.

### *Atención 8: Acceso a libros y colecciones*

El acceso a libros y colecciones ha estado centrado en aumentar cobertura de dotaciones para los servicios de educación inicial, en el marco Fiesta de Lectura que es la estrategia con mayor recordación por parte de las Unidades de Servicio -UDS para el acceso a contenidos culturales especializados para primera infancia. También se aumenta el acceso a través de la dotación de bibliotecas públicas y la conformación de salas de lectura en hospitales y otros espacios no convencionales.

Las entrevistas departamentales afirman que un porcentaje alto de UDS han recibido dotación en los últimos años, mientras que las maestras y coordinadores de las UDS manifiestan que la última vez que recibieron dotaciones fue entre los años 2002 y 2008. Lo anterior evidencia una distorsión en la información y la ausencia de mecanismos para el seguimiento de la entrega, mantenimiento y reposición de libros y colecciones.

Las entrevistas evidencian la necesidad de fortalecer el enfoque diferencial étnico en los materiales de dotación recibidos. De igual manera, desatacan la importancia de trabajar más de la mano con las familias para sensibilizarlos frente a la importancia que tienen ellos en la promoción de la lectura en sus hogares.

### **Principales recomendaciones**

A partir de los hallazgos de la evaluación, se formularon recomendaciones en tres líneas, a saber:

### *Línea de acción 1: Gestión territorial y de política:*

- Teniendo en cuenta que la Ley 1804 de 2016 en su artículo 10 determina que la coordinación, articulación y gestión intersectorial de la Política estarán a cargo de la CIPI, y dando cumplimiento al artículo 27 de la misma, se recomienda avanzar con la reglamentación del Título III de la Ley en tanto se debe definir su naturaleza jurídica, sus funciones como instancia de coordinación, sus mecanismos y procedimientos de gobernanza y su estructura de funcionamiento, aspectos que en la actualidad no están reglamentados.
- Diseñar y poner en operación una autoridad nacional (Superintendencia) que regule y realice inspección, vigilancia y control sobre todos los servicios de educación inicial y preescolar existentes en el territorio colombiano.
- Fortalecer las mesas de infancia y consolidar las Rutas Integrales de Atención en todos los municipios del país, de tal manera que se constituyan en garantía de continuidad de la política en los territorios
- Cambiar el enfoque de la asistencia técnica hacia una perspectiva de cooperación técnica en la cual todos los actores involucrados en la política desde su experiencia y saberes tienen cosas que aportar a la construcción de la misma y a la promoción de la calidad.
- Diseñar y poner en operación un sistema de financiación del gasto recurrente y progresivo (incremental) de la educación inicial en el marco de la atención integral.
- Desarrollar los mecanismos de asignación de recursos financieros a las entidades territoriales para fortalecer desde su autonomía, el diseño e implementación de las políticas de primera infancia y el desarrollo de la Ruta Integral de Atenciones con la concurrencia de recursos nación – territorio.

### *Línea de acción 2: Calidad y pertinencia de las atenciones*

- Ajustar y diferenciar la oferta de servicios de educación inicial.
- Fortalecer las estrategias para garantizar la afiliación y el acceso efectivo a los servicios de salud de las gestantes, niños y niñas, a partir de la identificación y reconocimiento de las particularidades del territorio.
- Consolidar un plan de trabajo conjunto entre la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, el ICBF, el Departamento para la Prosperidad Social-DPS, la Unidad de Víctimas y las Entidades Territoriales para profundizar el acceso y fortalecer el uso de libros y colecciones en distintos entornos de desarrollo de los niños y las niñas.
- Desarrollar acciones de cualificación en el marco de planes territoriales de cualificación del talento humano, que contribuyan a que todo lo planteado por la Política pueda ser ejecutado desde los enfoques y perspectivas propuestas por la Política.
- Desarrollar acciones con programas de educación superior de formación inicial del talento humano para promover en los currículos la perspectiva que propone la Política de Atención Integral a la Primera Infancia.

- Regular la oferta del nivel nacional y territorial para el desarrollo profesional y ocupacional del talento humano vinculado a los servicios de atención a la primera infancia.
- Definir un escalafón y asignación salarial del talento humano vinculado a los servicios de educación inicial.
- Fortalecer y expandir el proceso de acompañamiento pedagógico en los servicios de educación inicial y el preescolar.
- Desarrollar acciones para la prevención de la obesidad infantil e incluirlas como ejes transversales en las modalidades de educación inicial.
- Garantizar que las IPS de todo el territorio nacional realicen la atención y seguimiento de los niños y niñas con desnutrición aguda de acuerdo con la Resolución 5406 de 2015.
- Desarrollar acciones flexibles de trabajo con familias para que se ajusten a las características de diversidad.

### *Línea de acción 3: Seguimiento y evaluación:*

- Fortalecer el Sistema de Seguimiento Niño a Niño, y su uso en territorios, para garantizar el seguimiento a las atenciones en el marco de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia
- Diseñar y desarrollar procesos sistemáticos de seguimiento a las familias y a las acciones de trabajo con ellas.
- Construir un plan de trabajo orientado a tomar decisiones sobre el seguimiento y la valoración del desarrollo integral que permitan, tanto decisiones de política, como decisiones para mejorar los entornos de los niños y niñas.
- Garantizar la implementación de las resoluciones 4505 de 2012 y 2175 de 2015 del Ministerio de Salud y Protección Social, con el fin de lograr el reporte oportuno de las atenciones en salud de las gestantes, niños y niñas, y la generación de alertas tempranas en el territorio.
- Continuar y expandir la estrategia de medición de la calidad de los servicios de educación inicial y preescolar.

## **B. Evaluación de impacto y resultados del Plan Nacional de Lectura y Escritura “Leer Es mi Cuento”**

### **Descripción de la estrategia**

El Plan Nacional de Lectura y Escritura “Leer es mi Cuento” (PNLE) se concibió en 2010 como una política integral con componentes y estrategias que serían implementados tanto desde el sector de cultura como desde el sector educación. El PNLE, desde el sector cultura, tiene como objetivo “incrementar el número de lectores, la cantidad de lecturas y su calidad en el entendido de que la lectura es un medio al alcance de todos para el progreso personal y el mejoramiento de la calidad de vida y por lo tanto una herramienta esencial para la equidad”. Desde el Ministerio de Educación Nacional, el PNLE, busca “fomentar el desarrollo de las competencias

comunicativas mediante el mejoramiento de los niveles de lectura y escritura de estudiantes de educación inicial, preescolar, básica y media”.

### Objetivo general de la evaluación

Realizar una evaluación de impacto y resultados del Plan Nacional de Lectura y Escritura - Leer es mi cuento.

### Metodología de la evaluación

La evaluación de resultados busca identificar el grado de uso y apropiación de las colecciones, de los recursos tecnológicos, caracterizar la implementación de las estrategias del PNLE en cada sector y analizar sus resultados mediante indicadores relacionados con los objetivos del plan. Para este análisis se usó información primaria recolectada durante el desarrollo de la evaluación: 1) encuesta web aplicada a 596 sedes educativas, 2) encuesta a 927 hogares usuarios de la Llave del Saber y a 935 hogares de no usuarios y observaciones, 3) opiniones y percepciones obtenidas mediante técnicas cualitativas<sup>166</sup> aplicadas en las bibliotecas públicas y en las sedes educativas y se utilizó también información secundaria del MEN, MC, RNBP, ICFES y DANE:

La evaluación de impacto tiene como fin encontrar el efecto de pertenecer a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas sobre los hábitos lectores, las prácticas de lectura y las competencias lectoras. Se utilizó la información de la encuesta aplicada, en forma presencial, a una muestra representativa tanto de beneficiarios de la RNBP<sup>167</sup>, como de no beneficiarios con características similares de sexo, edad, nivel educativo y ubicación geográfica. El análisis también se apoyó en entrevistas con expertos del nivel nacional, entrevistas con bibliotecarios públicos a nivel local y la información secundaria disponible.

Para la estimación de los efectos se utilizó un sistema de ecuaciones estructurales, lo que permitió evidenciar de mejor manera los mecanismos de transmisión de los impactos. Como se muestra en la siguiente figura, la cadena de causalidad implícita en el modelo especificado parte del conocimiento previo de bibliotecas públicas que el individuo tuvo en la infancia, lo cual aumenta la posibilidad de tomar la decisión de registrarse en la RNBP. Este registro es determinante en la posibilidad de uso de servicios de biblioteca y estos servicios influyen sobre los hábitos y prácticas de lectura y estos, hábitos a su vez, sobre el gusto por la lectura, la cual estimula las prácticas. Para cada una de las variables de impacto (hábitos, prácticas y competencias lectoras) se establecieron indicadores que fueron medidos a través de la encuesta a hogares. El modelo se estimó utilizando el paquete Stata® a través del módulo SEM (*Structural*

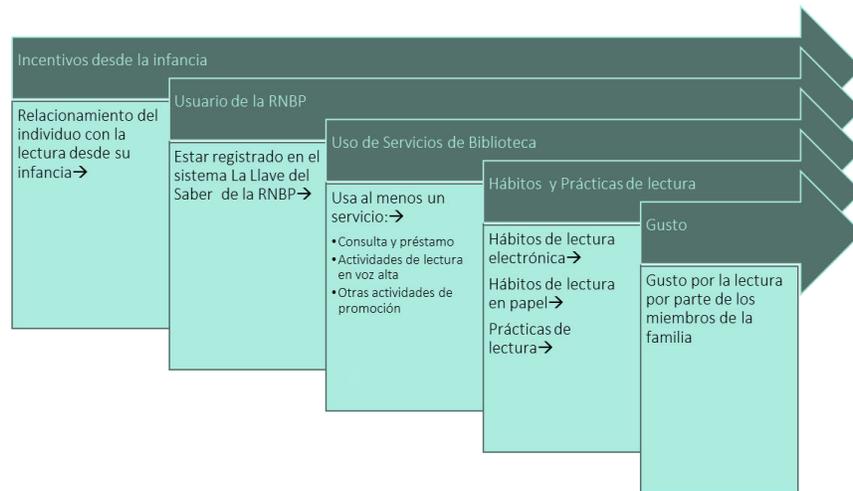
---

<sup>166</sup> Opinión de 14 expertos nacionales obtenida a través de entrevistas y mesa de expertos, entrevistas a 12 bibliotecarios públicos, 5 observaciones In Situ en bibliotecas, entrevistas a los miembros de la comunidad de la biblioteca escolar en 12 sedes educativas y grupos de discusión dirigida con estudiantes de diferentes niveles en 12 sedes educativas

<sup>167</sup> Seleccionada teniendo como marco La Llave del Saber, que es el sistema de registro de usuarios de la RNBP

Equation Models) usando el método generalizado de momentos, lo cual permite incluir variables exógenas necesarias para identificar adecuadamente los efectos.

Figura 1 - Mecanismo de transmisión de los impactos



## Principales resultados y conclusiones

### Principales resultados de la evaluación de resultados para el sector educativo

El proyecto ¡Pásate a la Biblioteca Escolar! (PBE), ha incidido en cerca de la tercera parte de las sedes que están operando con el modelo promovido por el proyecto, donde la atención la realiza el bibliotecario o un mediador que tenga conocimiento de los materiales y de las necesidades e intereses de los alumnos y docentes, se cuenta con material físico y virtual y este servicio está apoyado por la Comunidad de la biblioteca escolar permanentemente. En el 92% de las sedes con PBE está operando la Comunidad de la biblioteca escolar y el acompañamiento durante el proyecto, llevó a la formulación e implementación de proyectos para el fortalecimiento de la Biblioteca escolar en el 72% de las sedes, y de los proyectos formulados un 70% están ya implementados o en proceso de implementación.

Las colecciones entregadas por el MEN a las sedes, en el marco del PNLE, son utilizadas como apoyo al desarrollo del currículo, tanto por los estudiantes como por los docentes. La pertinencia de sus contenidos fue muy bien calificada en la encuesta por rectores y docentes, mientras que la cantidad de títulos y el número de libros físicos por título parecen no ser suficientes en algunas sedes. Los materiales virtuales disponibles en la biblioteca 2.0<sup>168</sup> son

<sup>168</sup> La biblioteca 2.0 es una plataforma que dispuso el MEN, en el marco del PNLE Leer es mi Cuento, para suplir las necesidades pedagógicas de los docentes que trabajan en el desarrollo de las competencias comunicativas. (MEN P. , Conectados escuela web). Esta biblioteca contiene un conjunto de libros y audiolibros digitales que se puede descargar de manera gratuita.

conocidos únicamente por el 25% de las sedes encuestadas y dentro de estas sedes solo la mitad de ellas la utiliza con frecuencia, sin embargo, la calificación de la utilidad de los contenidos es positiva.

En la estrategia de movilización de Maratones de lectura, promocionada por el MEN, participa el 70% de las sedes educativas encuestadas, proporción que es significativamente mayor (79%) en las sedes del proyecto ¡Pásate a la Biblioteca Escolar! Estas se realizan año tras año y en esta actividad se utilizan principalmente las Colecciones del PNLE - Leer es mi Cuento. En el 28% de las sedes educativas se realizan actividades preparatorias para la participación en el Concurso Nacional de Cuento el cual es realizado por el MEN, con el apoyo de RCN, desde hace 11 años. En este Concurso se han recibido más de 350.000 creaciones, se ha formado a más de 40.000 estudiantes y docentes a través de "Laboratorios de escritura", se ha premiado a 346 estudiantes y se han publicado 98.000 ejemplares de "Colombia Cuenta" que es la publicación con los mejores textos de cada versión del concurso.

Los procesos de formación de docentes para el fortalecimiento de la lectura y escritura han generado cambios importantes identificados por los rectores, en la cantidad y efectividad de las actividades para fortalecer las competencias de lectura, principalmente, y también de escritura, así como en el mejor aprovechamiento de la biblioteca escolar.

Mediante la estimación de un modelo explicativo de los resultados de las pruebas SABER 11, se identificaron algunas variables que tienen efectos en los resultados de lectura crítica de los estudiantes de las sedes. Estas son el índice sintético de calidad de la educación de básica secundaria, la presencia de una persona responsable de la biblioteca escolar, incluir en los currículos de las materias las colecciones como una herramienta para fortalecer la lectura, y utilizar la biblioteca 2.0 y realizar actividades preparatorias para el Concurso Nacional de Cuento. Todas estas variables tienen efectos positivos y significativos en las habilidades de comprensión lectora de los estudiantes.

### Principales resultados de la evaluación de resultados para el sector cultura

Un primer resultado es que un 90% los usuarios de la Llave del Saber, algunos de ellos inscritos hace varios años, visitaron la biblioteca pública en el último año, es decir continúan utilizando sus servicios.

Otro resultado es que la proporción de encuestados que dedican tiempo libre a la lectura es significativamente mayor en los usuarios de las bibliotecas públicas frente a los controles. Mientras que un 76% de los usuarios lee para distraerse, en el grupo de controles lo hace el 65%. Cuando la lectura es para aprender, las proporciones son del 74% para los usuarios y 61% para el grupo control. También es mayor la proporción para los usuarios que asiste a eventos culturales y que realiza actividades artísticas.

Los usuarios de las bibliotecas públicas valoran mucho sus servicios, tales como sesiones de lectura, cineforos, clubes de lectura, etc. La dotación y mejoramiento de las bibliotecas públicas está presente en la mayoría de los planes de desarrollo territorial y los usuarios califican muy bien la infraestructura y dotación de la biblioteca, en especial lo relacionado con acceso a internet y a materiales virtuales, aunque se quejan en algunos casos de la calidad de la conexión. La mayor calificación<sup>169</sup> la obtuvo el bibliotecario por su trato con las personas (4,61) y por su capacidad para brindar apoyo a los usuarios (4,37). En ese sentido, los procesos de formación dirigidos a los bibliotecarios públicos son muy apreciados por ellos y mencionan que les dan herramientas muy valiosas para prestar mejores servicios.

Los bibliotecarios públicos valoran positivamente las alianzas con las sedes educativas y aunque no son comunes las alianzas con el sector privado han potenciado el funcionamiento de la biblioteca. La permanencia del bibliotecario público en el cargo es un factor de éxito.

### Principales resultados y conclusiones de la evaluación de impacto

En general se encuentra una cadena de causalidad que parte del acceso en la infancia a bibliotecas, lo cual influye en la probabilidad de registro en la RNBP, mediante la Llave del Saber, lo que a su vez influye en la probabilidad de usar servicios de biblioteca. El uso de los servicios de biblioteca y los años de educación mejoran los hábitos de lectura y las prácticas de lectura, los cuales influyen positivamente en el gusto por la lectura.

Las relaciones de causalidad específicas, que se encuentran a través de la estimación del modelo son las siguientes:

- El acceso en la infancia a bibliotecas públicas sube la probabilidad de registrarse en la Llave del Saber en alrededor de 27 puntos porcentuales,
- El estar registrado en la Llave del Saber aumenta la probabilidad de usar servicios de bibliotecas,
- El ver en su infancia a los padres leer, incrementa la calificación promedio de gusto por la lectura de los miembros del hogar alrededor de 0,11 puntos de calificación (medida entre 1 y 5).
- El estar registrado en la Llave del Saber incrementa de manera directa en 0,23 puntos la calificación promedio del hogar sobre el gusto por la lectura.
- A mayor proporción (p.e.10 puntos porcentuales más) de hombres en el hogar decrece la calificación promedio del hogar sobre el gusto por la lectura (en 0,038 puntos).

---

<sup>169</sup> La calificación se hizo en una escala de 1 a 5, donde 5 es el valor máximo.

### *Impactos del uso de las bibliotecas:*

- Usar servicios de biblioteca incide en indicadores específicos de hábitos de lectura así:
  - ✓ Aumenta el número de libros leídos al año en papel en 4,4.
  - ✓ Aumenta el número de libros leídos al año en papel, no escolares en 2,1.
  - ✓ Aumenta el número de libros electrónicos leídos al año en 1,5.
  - ✓ Aumenta el número de libros electrónicos, no escolares, leídos al año en 0,6.
- Usar servicios de biblioteca incide en los indicadores específicos de prácticas de lectura así:
  - Aumenta la probabilidad de usar parte del tiempo libre para leer por aprender algo en 25,2 puntos porcentuales.
  - Aumenta la probabilidad de usar parte del tiempo libre para leer por distraerse en 19,3 puntos porcentuales.
  - Aumenta la probabilidad de leer en medio electrónico en 14,4 puntos porcentuales.
  - Aumenta la probabilidad de leer en voz alta para otras personas en 15,4 puntos porcentuales .

### **Principales recomendaciones**

**Recomendación general.** Establecer una política pública de largo plazo que integre el Plan Nacional de Lectura y Escritura con las políticas generales de cultura y de educación, a través de una ley.

**Sector cultural.** Aprovechar sinergias y fortalezas logradas para potenciar la Red Nacional de Bibliotecas Públicas a través de:

- Extender la cobertura de la Llave del Saber y crear un portal interactivo.
- Fortalecer la conectividad y los servicios digitales.
- Actualizar y ampliar los títulos de las colecciones.
- Promover alianzas a nivel nacional y local.
- Fortalecer la figura del bibliotecario público.

**Sector educativo.** Crear un conjunto de programas, proyectos y estrategias para el desarrollo de competencias comunicativas, a través de:

- Expandir y ajustar la experiencia de ¡Pásate a la Biblioteca Escolar! a todas las sedes del país y financiar la implementación de proyectos de biblioteca.
- Fortalecer la conectividad y la dotación de dispositivos.

- Revisar las estrategias actuales para dar mayor énfasis al fomento a las competencias comunicativas.
- Mejorar y expandir la entrega de colecciones.
- Impulsar la red de bibliotecas escolares y fortalecer la articulación con otras entidades.

## **C. Evaluación de los impactos causados en las regiones productoras de hidrocarburos y minerales con el actual Sistema General de Regalías**

### **Descripción de la estrategia**

La Constitución Nacional de Colombia de 1991 cambió el esquema de regalías que funcionaba bajo las normas expedidas por la Ley 75 de 1986. Con este nuevo esquema, el de 1991, se modificó el cobro de regalías; se extendió el pago a todos los recursos no renovables y se generaron dos tipos de regalías (directas e indirectas). Como resultado, cerca del 80% de las regalías directas se concentraron en dos o tres departamentos y menos de 8 municipios. En general, el modelo de gestión de regalías tuvo innumerables tropiezos en su gestión. Las regalías fueron una fuente importante de recursos para un grupo reducido de territorios. El esquema de distribución fue inequitativo, y la ejecución de los recursos fue muy bajo.

Lo anterior, es reformado por los actos legislativos 05 de 2011 y 04 de 2017, y la Ley 1530 de 2012, para estabilizar la inversión en las regiones y hacer un uso eficiente de los recursos de las regalías, a través de lo que es hoy el Sistema General de Regalías (SGR). La reforma constitucional del SGR se orientó a fortalecer los criterios de equidad social y regional, ahorro para el futuro, competitividad regional y buen gobierno. Así, se estructuraron los Fondos de Desarrollo Regional, de Compensación Regional, de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Ahorro Pensional, y de Ahorro y Estabilización.

### **Objetivo general de la evaluación**

Realizar una evaluación de los impactos causados en las regiones productoras de hidrocarburos y minerales con el actual Sistema General de Regalías que permita evaluar su funcionamiento, fórmulas de distribución de las regalías, e identificar los aspectos por mejorar y los cambios a incorporar en la composición y esquema de distribución actual.

### **Metodología de la evaluación**

Para realizar la evaluación se combinaron instrumentos cualitativos y cuantitativos. Esto permitió identificar el funcionamiento del SGR, proponer y simular escenarios de composición y distribución de los recursos, estimar si las regalías compensan los efectos de exploración y explotación, y finalmente, realizar un análisis comparativo de la compensación de las regiones productoras frente a experiencias internacionales. A continuación, se describen cada una de las metodologías por componente.

## Componente 1: Cuantificación de los impactos en las regiones productoras de hidrocarburos y minerales

En este componente se realizó la evaluación de impacto y el análisis costo beneficio con el objeto de comparar si los costos están compensados por los beneficios estimados. Primero, se realizó un análisis de las percepciones que tienen las regiones sobre los impactos de los cambios experimentados a partir del nuevo esquema de distribución implementado desde 2012. Para esto, se adelantaron entrevistas con los secretarios de planeación y gobierno de las regiones productoras y no productoras con el fin de contrastar los efectos no observados en los instrumentos cuantitativos.

Segundo, se realizó un modelo de diferencias en diferencias para comparar la evolución de los municipios productores vis a vis y los no productores antes y después de la reforma. Este ejercicio tiene como objetivo evaluar si los municipios productores son “perdedores” de la modificación del SGR y qué tanto ganaron los municipios no productores. El ejercicio se amplía a un modelo de triples diferencias para conocer el impacto de la ejecución de recursos; es decir, se evalúa si la doble condición de productor y ejecutor tiene efectos positivos sobre las variables de desarrollo socioeconómico (ingreso, empleo, educación y salud de los municipios). Por último, se estima un panel municipal con datos de antes y después de la reforma (2002 – 2010 y 2011 – 2016; aproximadamente 15.000 observaciones).

Tercero, se desarrolló un análisis de los costos sociales y ambientales de los municipios que explotan estos recursos minero – energéticos. Se utilizó información de las evaluaciones económicas de los impactos que presentan todos los proyectos de explotación a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) para recibir las licencias ambientales. Con los costos reportados a la ANLA se contrastó si las pérdidas del proyecto son mayores a las ganancias. El ejercicio finaliza con las estimaciones de la relación beneficio – costo.

Por último, a través de la simulación de las reglas de distribución entre y al interior de los fondos del sistema, se identificaron aquellas condiciones bajo las cuales la distribución alcanza una mayor equidad. Para ello se sumaron los ingresos propios per cápita (ingresos tributarios y no tributarios) a las asignaciones per cápita de regalías en cada escenario simulado y se recalculó el coeficiente de Gini.

## Componente 2: Evaluación del funcionamiento del esquema de distribución del SGR

Se realizó un análisis del funcionamiento de las regalías antes y después de la reforma. Se presentan las reglas de distribución entre y al interior de los fondos y se realizaron algunas estadísticas que describen la importancia de las regalías para los territorios. Asimismo, a través del análisis cualitativo de 80 entrevistas realizadas a representantes de la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Colombiana de Municipios, congresistas y expertos en el tema,

se presentan los hallazgos y percepciones de los actores sobre el funcionamiento del esquema de distribución.

## **Principales resultados y conclusiones**

En general se encontró que la reforma del SGR tuvo cambios positivos para el país, pero sin duda existen oportunidades para mejorar, especialmente en lo relacionado con la eficiencia y focalización de los recursos. Es decir, es importante acelerar y focalizar los impactos para alcanzar los objetivos de desarrollo y equidad que el proyecto de reforma consideró desde un principio.

### *Componente 1: Cuantificación de los impactos en las regiones productoras de hidrocarburos y minerales*

- Los municipios productores perciben que con el nuevo esquema de distribución los recursos no cubren los costos ambientales. Sin embargo, en esta conclusión se han mezclado los efectos de los precios internacionales del petróleo y los recursos de regalías con el SGR. Contrario a esa percepción, el análisis beneficio – costo encontró que la rentabilidad social de estos proyectos continúa siendo altamente favorable para los municipios productores; los beneficios son cerca de 4 veces los costos.
- Los resultados de impacto estimados muestran que los beneficios de la reforma a las regalías se concentran en los municipios productores y en los municipios ejecutores, y en menor medida en los municipios productores-ejecutores.
- Las simulaciones indican que en términos de equidad los mejores resultados se encuentran cuando: a) la mayoría de los recursos se asignan a los fondos regionales, especialmente al FCR (Fondo de Compensación Regional), y b) los recursos se distribuyen mediante un 70% por NBI y 30% por población.

### *Componente 2: Evaluación del funcionamiento del esquema de distribución del SGR*

- Los OCAD (Órgano Colegiado de Administración y Decisión) mejoran la calidad de los proyectos e impiden que se desvíen los recursos a proyectos de poca relevancia. Los proyectos son de mayor calidad, impacto y pertinencia en el desarrollo de las regiones. A su vez, el reglamento del sistema, la elaboración de la MGA (Metodología General Ajustada) y los sistemas de información del SGR sobresalen como instrumentos muy valiosos para las administraciones locales.
- Las entidades territoriales resaltan que hay trabas burocráticas que demoran en exceso los procesos. La aprobación de los proyectos en los OCAD es percibido más político que técnico.
- A diferencia del OCAD departamental y municipal, el OCAD regional no ha sido exitoso. Hay poca coordinación entre los departamentos, baja aprobación de proyectos y ejecución de los

recursos. Además, los proyectos que son aprobados no cumplen con los objetivos de integración regional.

- La descoordinación entre el DNP y los ministerios al dar sus conceptos, demoran la aprobación de proyectos. Desde la perspectiva de los territorios, el DNP parece estar más concentrado en cumplir con los procesos burocráticos, que en dar soporte técnico que apoye la mejora de proyectos. Además, no hay un protocolo claro y transparente para definir los requisitos de los proyectos; estos cambian según la entidad o funcionario. A veces el funcionario asignado no es experto en el tema, o cuando se da un cambio del funcionario encargado, se pierde la coherencia del proceso.
- Los municipios productores sienten que hay descoordinación entre las diferencias entidades del Estado. Según ellos, la autoridad ambiental, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y otras no trabajan en equipo y se duplican los esfuerzos.
- La mayoría de los recursos del FONPET (Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales) han sido retirados por los territorios. El retiro de estos recursos, lo cual implica que se conviertan en flujo de caja para los territorios, convierte a estos recursos en un equivalente a regalías directas y por lo tanto el fondo pierde el objetivo de ahorro para gasto futuro.

### Principales recomendaciones

En general se recomienda no volver a concentrar los recursos en los territorios productores. Las reformas institucionales y cambios en los procedimientos permitirán el aumento en eficiencia. Hay que priorizar los territorios más pobres, pues esto permitirá alcanzar los objetivos de mejor manera. Debe haber mayor focalización de los recursos a los más pobres al incrementar el Fondo de Compensación Regional, y reformas en procesos e instituciones para aumentar eficiencia. Para su implementación hay que modificar las fórmulas de distribución de forma tal que favorezcan a los municipios de las categorías 4, 5 y 6.

### *Componente 1: Cuantificación de los impactos en las regiones productoras de hidrocarburos y minerales*

- El SGR debe difundir los beneficios del sistema, a fin de permitir un debate más acertado y que los territorios tengan una percepción más acertada sobre la gestión y recursos de regalías.
- Se propone ajustar los porcentajes de los parámetros de distribución: 70% por NBI y 30% por población. A su vez, se deben movilizar recursos que se están asignando a fondos con problemas en su acceso y ejecución como el FONPET y el CT&I (Ciencia, Tecnología e Innovación).

## *Componente 2: Evaluación del funcionamiento del esquema de distribución del SGR*

- Eliminar los OCAD sería un retroceso. Si bien existen problemas, se debe evaluar la posibilidad de destinar un porcentaje de los recursos de monitoreo y seguimiento a prestar asistencia técnica a los territorios, para fortalecer las mesas técnicas.
- Se deben eliminar las trabas burocráticas que demoran la aprobación de proyectos. No todos los proyectos son iguales, por lo tanto, no todos necesitan el mismo procedimiento. Para ello se recomienda categorizar la complejidad de los proyectos, para que en algunos casos se tengan procedimientos más sencillos que permitan una aprobación más rápida.
- Para aprovechar de una mejor manera los recursos destinados a los municipios, se recomienda crear un piso presupuestal mínimo por territorios para la distribución de los recursos de los fondos regionales (FDR y FCR). A su vez, se deben crear estatutos que incentiven el uso de los recursos que no están siendo usados. Establecer un límite de tiempo para ejecutar los recursos, y en caso de no ser usados, redistribuirlos entre otros territorios que los necesiten.
- Se debe lograr mayor coordinación y unificación entre los conceptos de los ministerios y el DNP, para así impedir que se traben los proyectos que ya han tenido aprobación de una instancia técnica. Por un lado, el DNP debe determinar si un proyecto es realmente relevante o no para el desarrollo, se debe asignar la asistencia técnica a una agencia especializada conformada por expertos en el tema y el concepto de los ministerios debe ser vinculante. Por otro lado, el tiempo para dar un concepto debe ser limitado; en caso de no responder en el tiempo establecido, debe funcionar como respuesta el silencio administrativo.
- El FONPET tiene más de 12 fuentes de financiamiento y el SGR es apenas una de ellas. Se propone que estos recursos no se utilicen en este fondo. Se podrían distribuir a través del FCR siguiendo los criterios de focalización encontrado en el estudio: 70% por NBI y 30% por población.

## **D. Evaluación de resultados del Mecanismo de Protección al Cesante**

### **Descripción de la estrategia**

El Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) es el sistema de articulación de políticas activas y pasivas de empleo, enfocado a generar herramientas que faciliten la vinculación al mercado laboral y disminuya la vulnerabilidad asociada a la pérdida de empleo. Su diseño responde a las recomendaciones generadas por el Pacto por el Empleo firmado en el 2009 por los Estado miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y a la Recomendación 202 de 2012 de esta entidad, en donde se establece la necesidad de fortalecer los servicios de empleo, mejorar las oportunidades para el desarrollo de las competencias laborales e

implementar esquemas de protección social frente a la pérdida de un empleo (OIT 2009, OIT 2012).

El MPC está estructurado en cuatro tres componentes: 1) las prestaciones económicas, 2) el Servicio Público de Empleo, 3) la capacitación, y iv) la financiación a través del Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) como fuente de recursos. Su operación es realizada por las Cajas de Compensación Familiar (CCF), quienes tienen la responsabilidad de administrar los recursos del FOSFEC y desarrollar la estructura necesaria para la implementación de los componentes definidos por la normatividad.

Las Prestaciones económicas es el componente que recoge las políticas pasivas de mercado laboral y por lo tanto tiene el objetivo de suavizar el cambio en el consumo de los hogares asociado a la disminución de ingresos relacionado con la pérdida de empleo. De acuerdo con la normatividad actual los beneficios que se brindan en este concepto incluyen el pago de la afiliación al sistema de seguridad social en salud y pensiones, la asignación de la cuota monetaria del subsidio familiar, el bono de alimentación y el incentivo por el ahorro de las cesantías (este último no ha entrado a operar por falta de reglamentación de la norma).

El componente del Servicio Público de Empleo (SPE) tiene como objetivo general lograr el encuentro entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo. Para lo cual se cuenta con los servicios de orientación laboral dirigido a aquellas personas que buscan empleo, gestión empresarial, enfocado a buscar las vacantes, y de intermediación, en donde se busca el encuentro entre la vacante y el buscador. Estos servicios se prestan en todo el país a través de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo, el cual está compuesto por la Agencia Pública de Empleo de SENA (APE), las bolsas de empleo, y las agencias de gestión y colocación públicas y privadas, que incluyen a las agencias de empleo de las Cajas de Compensación familiar (CCF), quienes son las responsables de la operación del MPC.

La Capacitación para la inserción y reinserción laboral es el tercer componente que tiene como objetivo brindar las herramientas para el desarrollo y certificación de habilidades para el trabajo. De acuerdo con lo determinado por la Ley 1636, este componente permite articular toda una gama de oferta existente previamente tanto en las Cajas de Compensación, como en otras instituciones como el SENA, las Instituciones de Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano, e incluso las empresas, al propósito de mejorar las condiciones de empleabilidad de la población que quede en desempleo.

### **Objetivo general de la evaluación**

Realizar una evaluación del Mecanismo de Protección al Cesante con el fin de medir sus resultados sobre la población beneficiada.

## **Metodología de la evaluación**

La evaluación se desarrolla utilizando una combinación de metodologías cualitativas y cuantitativas que permiten entender el funcionamiento del esquema operativo de este conjunto de políticas y medir los resultados sobre la población beneficiaria. Está estructurada en tres fases: la recolección de información, su análisis, y la aplicación para el diseño de las recomendaciones de mejora de la política.

La primera fase incluye la recopilación de la gestión documental y normatividad de esta política. Se hizo levantamiento de información primaria, que incluye: 643 encuestas a beneficiarios de las prestaciones económicas con una representatividad a nivel nacional, 54 entrevistas a las CCF, 30 a empresarios, 4 a funcionarios del Gobierno nacional, 12 grupos focales con beneficiarios y 6 visitas de cliente incógnito. Además, se analiza la información secundaria que incluye: hojas de vida de beneficiarios del SPE, vacantes publicadas por las empresas en las agencias de empleo de las CCF y la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).

La fase de análisis de información se realiza siguiendo la cadena de valor del MPC, y contempla metodologías de carácter cualitativo y cuantitativo. La primera se estructura sobre la fenomenología y aplica herramientas de análisis como la matriz DOFA, la matriz de Actores y Responsabilidades (RASCI), la construcción de procesos y microprocesos y la determinación de los cuellos de botella y factores críticos de éxito que permite evaluar la estructura operativa. La segunda metodología se enfoca en la medición de la correlación de los beneficios otorgados por el MPC y la probabilidad de empleo y duración del desempleo por medio de los modelos Logit y de supervivencia.

Finalmente, a partir de los resultados de los ejercicios de medición y de evaluación de la operación, se analizan los principales elementos que determinan el funcionamiento del Mecanismo de Protección al Cesante, y que son relevantes para cumplir con la función de ser el esquema de articulación de las políticas activas y pasivas de empleo.

## **Principales resultados y conclusiones**

La evaluación muestra que poner en marcha la operación del Mecanismo ha sido un reto mayor para la institucionalidad del sector trabajo. Fortalecer las entidades de este sector, crear una nueva estructura de servicios en las CCF y desarrollar esquemas de articulación, monitoreo y seguimiento que permitan la operación de esta política a nivel territorial, son las principales tareas realizadas desde la creación de este esquema. Los resultados de la evaluación se presentan en cuatro grupos. En el primero se analiza el funcionamiento general y la articulación entre los componentes operativos, y seguido a esto se profundiza en la evaluación de cada uno de estos.

### *Operación general*

- El análisis de los procesos muestra un bajo nivel de articulación entre las políticas activas y pasivas, que está relacionado con la estructura de la operatividad de las CCF.
- La construcción, implementación y funcionamiento de un Sistema de información del Mecanismo de Protección al Cesante es una condición necesaria para su funcionamiento. No solo se debe garantizar su diseño, garantizar los recursos financieros y administrativos para su funcionamiento debe ser una prioridad.
- El Ministerio no cuenta actualmente con la capacidad instalada para ejercer su función de regulador del MPC y dar los lineamientos técnicos para mejorar el diseño de las políticas.
- Existe un esquema débil de articulación entre las instituciones nacionales relacionadas con la operación del Mecanismo como lo son el Ministerio del Trabajo como regulador de la política, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE), encargada de la coordinar la implementación del Servicio Público de Empleo y la Superintendencia de Subsidio Familiar (SSF) que tiene bajo su responsabilidad la inspección, vigilancia y control de las CCF.
- No existe una articulación entre las entidades de otros sectores que tienen implicaciones en la operación del MPC
- El FOSFEC no responde a las necesidades regionales.
- No existe una documentación sobre la implementación y los procesos estandarizados.
- No existe un esquema de medición y de incentivos enfocados a mejorar la implementación y operatividad del MPC.
- La normatividad actual no responde a la dinámica de implementación en los territorios.
- Se encuentran una correlación negativa entre los talleres de orientación, los cursos de capacitación y los beneficios económicos sobre la posibilidad de conseguir empleo y la duración del desempleo. Esta relación se asocia a las dificultades operativas y diversidad en la calidad de los servicios ofrecidos.

### *Servicio Público de Empleo*

- Los procesos asociados al SPE se estructura sobre tres grupos: la orientación, la gestión empresarial y la intermediación laboral.
- La operación del MPC tiene como punto de partida el registro en las agencias de gestión y colocación de las CCF, es importante notar que el 64% de las personas encuestadas reportaron haber registrado su hoja de vida, mientras que el 36% reportan no tener la hoja de vida inscrita.
- La orientación laboral es fundamental en el Mecanismo de Protección al Cesante, pues es en este punto en donde se da la articulación de los componentes y se diseña la ruta de empleabilidad para el cierre de brechas. Sin embargo 3 de cada de 10 beneficiarios encuestados declaran no haber asistido a una actividad de orientación.

- Los procesos de orientación son evaluados en términos de la pertinencia, calidad, tiempo y eficacia. Es importante notar que, en términos de calidad y tiempo, las actividades de orientación cuentan con una valoración positiva superior al 90%. Sin embargo, respecto a la eficacia el porcentaje baja al 80%, y en particular la asesoría individual tiene niveles de calificación del 70%.
- Respecto a la ruta de gestión empresarial se encuentra que el 54,4% de las empresas registradas son microempresas, y el 22% son pequeñas empresas.
- La evaluación muestra que la gestión empresarial se entiende como el proceso de registro de vacantes y no como el acompañamiento a la empresa sobre sus necesidades de recurso humano.
- Los esquemas de medición sobre la gestión de las vacantes no responden al esquema de red que debe tener el SPE.
- Actualmente el proceso de intermediación no cuenta con un diseño técnico y metodológico.
- Se evidencia una necesidad de fortalecer el sistema de información del Servicio Público de Empleo, y su interoperabilidad con otros sistemas asociados a la búsqueda de empleo.

### *Prestaciones Económicas*

- La evaluación muestra que existe un desconocimiento sobre el MPC y sus beneficios, 5 de cada 10 personas no conocían sobre las prestaciones económicas del MPC antes de quedar desempleados.
- El 45% los beneficiarios que recibieron las prestaciones recibían entre 1 y 2 SMMLV antes de perder su empleo, y el salario promedio era de \$1.460.991, que aumentó a \$1.570.000 para quienes habían logrado vincularse nuevamente en el momento de realizar la encuesta.
- Respecto al uso del tiempo durante el periodo de desempleo se encuentra que 61,8% de los hombres se dedican a labores esporádicas remuneradas y el 26% cumplen con tareas del hogar. Para las mujeres estos porcentajes cambian al 34,8% y 52%, respectivamente.
- En términos operativos se encuentra que los actuales requerimientos de afiliación al sistema de salud dificultan a las personas desempleadas recibir los subsidios. Existe una desactualización de la información de la afiliación a salud, lo cual puede bloquear la entrega del beneficio por ser la información utilizada para determinar la elegibilidad del desempleado y para autorizar el pago de las prestaciones del MPC.
- Actualmente no existe un esquema de transferencias de recursos del FOSFEC entre las CCF. Por lo cual se evidencia que mientras que en algunas regiones se generan listas de espera para atender oportunamente a los beneficiarios, en otras se cuenta con saldos positivos.

- Las prestaciones del MPC son inseparables y de destinación específica. Esto puede no coincidir con los deseos de los desempleados, reducir su bienestar y desalentarlos a postularse.
- No se ha dado una operación del incentivo por ahorro de cesantías.
- En materia de pago de los bonos de alimentos no existe un estándar común entre las CCF en cuanto a términos de su vigencia.
- El bono de alimentación es el componente que tiene una mayor influencia en el propósito de disminuir el cambio en el consumo de los hogares cuando una persona pierde su empleo. Sin embargo, su aporte es del 13% respecto a los ingresos obtenidos anteriormente.

### *Capacitación*

- Respecto a la oferta de capacitación se encuentra que del total de beneficiarios que reportaron haber recibido al menos una capacitación, el 23,6% asistió a cursos de competencias transversales, 2,4% de competencias claves, 8,2% de herramientas TIC, 1,4% de validación del bachillerato, 7,1% cursos de entrenamiento técnico y 4,3% en técnico laboral.
- Entre los factores determinantes en el desempeño de la capacitación se encuentra que el 61,9% de los beneficiarios considera que la metodología utilizada es fundamental para comprender los temas, 6 de cada 10 considera que la calidad de los docentes es muy importante en el desempeño y que el 35% de los beneficiarios ha tenido dificultades con el contenido del programa.
- Es importante notar que en términos de la finalización de la capacitación: 7 de cada 10 hombres finalizaron la capacitación, mientras que 4.5 de cada 10 mujeres lo hicieron.
- En términos operativos se encuentra que este componente no cuenta con lineamientos de operación claros para las CCF, lo cual se refleja en aspectos como:
  - ✓ No existe un diagnóstico inicial sobre las competencias de los beneficiarios que permita determinar sus necesidades en términos de formación para el trabajo, lo cual dificulta el diseño de la oferta de formación.
  - ✓ No hay un proceso de evaluación y análisis de resultados finales de las competencias adquiridas por el beneficiario.
  - ✓ No se cuenta con información sobre la opinión continua de los beneficiarios y los empresarios sobre la pertinencia y calidad del proceso de formación.
  - ✓ No se hace seguimiento a egresados del componente de capacitación, con el fin de evaluar el real impacto de los recursos invertidos en las actividades de formación.

## Principales recomendaciones

### *Recomendaciones sobre la operación general:*

- Como resultado de la evaluación se evidencian importantes fallas en la regulación del MPC por parte del Ministerio del trabajo. Es importante que el Ministerio estructure su institucionalidad para hacer operativo el conjunto de políticas activas y pasivas con el concurso del SENA, las CCF, la Superintendencia de Subsidio Familiar y la UAESPE. Sin que previamente esto suceda, las recomendaciones específicas no son suficientes para que opere adecuadamente el MPC y las políticas asociadas.
- Fortalecimiento Institucional: generar herramientas para fortalecer la capacidad técnica y de infraestructura de los actores involucrados en la implementación del MPC. Así mismo se deben formalizar los espacios de articulación.
- Esquema Normativo: La operación del MPC está atado a una estructura normativa muy compleja. Como medida de corto plazo se recomienda la revisión y actualización de la Resolución 1484 de 2014. Sin embargo, se deben buscar mecanismos más eficiente y dinámico para brindar los lineamientos operativos.
- Sistema de Información: diseñar, implementar y garantizar la estabilidad de un sistema de información que responda a las necesidades de todos los componentes operativos, del esquema financiero y administrativo y que permita conocer la trazabilidad de los beneficiarios en cada uno de los componentes del MPC. Esta información se debe utilizar para diseñar los tableros de control adecuados que permitan medir el desempeño de las CCF y generar incentivos que mejoren su eficiencia.
- Operatividad: se deben revisar los procesos de articulación de los componentes al interior de las CCF y promover el diseño de una operación integrada del MPC. Así mismo las entidades nacionales deben liderar procesos gestión del conocimiento, estandarización de procesos y transferencia de buenas prácticas.
- FOSFEC: Reglamentar el fondo de compensación establecido en la Ley 1780 como mecanismo de transferencia de recursos, que debe tener en cuenta la funcionalidad básica de los componentes y las necesidades territoriales. Servicio Público de Empleo – fortalecimiento
- Operatividad: Se deben fortalecer todos los procesos operativos existentes asociados al SPE, así como estandarizar un nivel mínimo en los servicios que deben brindar las CCF.
- Diseño metodológico: Los procesos de gestión empresarial e intermediación no cuentan con un diseño metodológico, ni se han dado lineamientos sobre estos procesos.
- Indicadores de medición y seguimiento: replantear el esquema de monitoreo y seguimiento a las CCF para incentivar el trabajo de la Red de Prestadores del SPE y no considerarla operadores independientes.

### *Prestaciones Económicas – Rediseño*

- Elegibilidad: se recomienda revisar el criterio de cotización de un año a las CCF ya que se evidencia que los beneficiarios del MPC son personas que tienen características correlacionadas con cotizar poco a CCF.
- Beneficios brindados: los beneficios actuales no dan una protección al cesante que responda a sus necesidades. Solo el bono de alimentación representa una transferencia monetaria enfocada a disminuir el cambio en el consumo y el incentivo al ahorro por cesantías no se encuentra operando.
- Duración de los beneficios: La evidencia recolectada en que el subsidio retrasa la consecución de empleo, pero se compensa con el hecho de que las personas logran conseguir un mejor trabajo de reenganche, pone en evidencia la necesidad de revisar el tiempo de entrega del subsidio y el esquema de pagos iguales o decrecientes durante el periodo al que se es beneficiario.

### *Capacitaciones - Diseño*

El componente de capacitación requiere de un diseño urgente en su operatividad, por medio del cual se desarrollen los lineamientos para ejecutar cada uno de los elementos definidos en la Ley. Así mismo, se debe evaluar qué otros deberán ser incluidos en el futuro y pensar en cómo este componente de capacitación jalona los perfiles de sus beneficiarios hacia una visión de más largo plazo, de formación a lo largo de la vida, con la que realmente el trabajador que entra y sale del mercado laboral tenga activada su capacidad de ajustarse a las nuevas condiciones con cada cambio que deba experimentar, con el fin de tener una trayectoria laboral exitosa.

El diseño de este componente debe incluir la construcción del módulo del sistema de información del MPC sobre capacitación que monitoree la trazabilidad de los procesos y permita medir los resultados de los beneficiarios en términos de las habilidades y competencias desarrolladas.

## **E. Evaluación institucional y de resultados de las áreas metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social.**

### **Descripción de la estrategia**

Los esquemas asociativos son un mecanismo de articulación de los esfuerzos de las entidades territoriales en términos de desarrollo y ordenamiento territorial, que responden además a la autonomía administrativa promulgada por la Constitución Política de 1991. De conformidad con la Ley 1454 de 2011, se estipula como objeto del Estado la promoción de *“procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y auto sostenible de las*

*comunidades*”, a través de la conformación de regiones administrativas y de planificación (RAP), regiones de planeación y gestión (RPG), provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas, asociaciones de departamentos, asociaciones de distritos y de municipios. Dentro de este marco, una de las funciones misionales del Departamento Nacional de Planeación (DNP) es “*promover, coordinar y apoyar técnicamente el desarrollo de esquemas de asociación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y al interior de los mismos para promover los objetivos de convergencia regional*”.

En 2013 el DNP realizó un primer ejercicio en el cual se presentó el balance de los esquemas asociativos. Como resultado, se identificaron cuarenta y nueve (49) procesos de asociatividad municipal y cinco (5) de asociatividad departamental. En cuanto a las áreas metropolitanas, en la actualidad existen seis (6) constituidas formalmente, aunque hay otras iniciativas de conformación y una (1) solicitud formal realizada por el Área Metropolitana del Sol. Este estudio identificó que la principal motivación para la asociación territorial es la formulación de proyectos de inversión de interés regional, en el marco de la institucionalidad del Sistema General de Regalías, seguida de la promoción del desarrollo regional y competitividad, y la planificación y el ordenamiento territorial. Sin embargo, en este balance, no se identifican ni se caracterizan en su totalidad los esquemas asociativos que existen hoy en el país y tampoco se determinan los efectos económicos y sociales que se generan como consecuencia de dicha asociatividad.

### **Objetivo general de la evaluación**

Realizar una evaluación institucional y de resultados de las áreas metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social.

### **Metodología de la evaluación**

#### *Componente 1: Evaluación institucional*

El inventario y la caracterización de los esquemas asociativos territoriales (EAT)<sup>170</sup> se desarrollaron a partir de los referentes conceptuales del Comité Técnico Intersectorial de Asociatividad Territorial<sup>171</sup>. El proceso contó con dos tipos de fuentes de información: primaria (i.e. entrevista telefónica a municipios y departamentos para la identificación de los EAT y, posteriormente, encuestas web a municipios y departamentos vinculados a EAT) y secundaria (i.e. normatividad, bases de datos, informes y documentación adicional de los esquemas, así como los documentos de entidades de otros niveles de gobierno referentes a esta materia). Con el fin de presentar una síntesis de la caracterización, además de la presentación descriptiva de

---

<sup>170</sup> El análisis de las Áreas Metropolitanas se dio por separado del que se aplicó a los demás esquemas asociativos.

<sup>171</sup> Comité Técnico Intersectorial de Asociatividad Territorial (2013), Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia, febrero.

los esquemas asociativos (i.e. determinantes y motivaciones para asociarse, el grado de actividad del EAT, entre otros), se realizó un análisis de *clusters*, mediante la aplicación del método de Enlace Completo. A partir de lo anterior, se clasificaron los EAT en cinco grupos y se hizo un análisis estadístico descriptivo de las diferentes variables de caracterización por esquema asociativo y grupo de esquemas asociativos.

La evaluación de la capacidad institucional de las áreas metropolitanas (AM) se abordó a partir de las herramientas de análisis incluidas en la metodología SADCI (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional) que utiliza como referentes cuatro categorías de análisis propuestas por Oszlak & Orellana (2000): déficits relacionados con: 1) normas, 2) relaciones interinstitucionales, 3) estructura organizacional interna y distribución de funciones y 4) capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras. Para este propósito, se contó también con dos tipos de fuentes de información: primaria (i.e. entrevistas semiestructuradas a los funcionarios de las AM y los municipios que las conforman y a los secretarios de planeación de seis áreas urbanas funcionales [FUA]) y secundaria (i.e. registros administrativos con que cuenten las AM, páginas web de las AM) que permitieran conocer el proceso de conformación de las AM, su esquema de organización, su capacidad de gestión, y las fortalezas y debilidades institucionales.

FUENTES DE INFORMACIÓN		TOTAL
Encuestas	No presenciales (telefónica) a municipios y departamentos	885
	No presenciales completas e incompletas (web) a municipios y departamentos	524
Entrevistas	Presenciales a funcionarios de las áreas metropolitanas	22
	Presenciales a secretarías de planeación de municipios pertenecientes a áreas metropolitanas	32
	Presenciales a funcionarios de los municipios considerados como núcleo de las áreas urbanas funcionales	6
Información secundaria solicitada a cada AM (documentos legales, informes, planes, entre otros)		13

### Componente 2: Evaluación de Resultados

La metodología utilizada para la estimación de resultados fue la de emparejamiento por puntaje de propensión (más conocida por su nombre en inglés de *propensity score matching* [PSM]). A partir de lo anterior, se logró encontrar municipios al margen de las AM con características similares respecto a los municipios que hacen parte de las AM. Se procede a desarrollar un modelo logístico que contiene variables geográficas y económicas que podrían incidir para que un municipio haga parte de un área metropolitana. Se revisa el pseudo  $R^2$  del modelo antes y después del emparejamiento y la variable R, entendida como la ratio de varianzas tratadas frente a varianzas emparejadas y no tratadas, para determinar si el modelo está propiamente emparejado. Posteriormente, se hace una prueba de medias entre los grupos para

analizar los posibles resultados asociados a la pertenencia a un área metropolitana. Para complementar el anterior ejercicio, se procede a construir índices de convergencia entre los municipios satélite y sus respectivos núcleos. Para la construcción de estas variables se construyen números índice que toman valores de 100 para los municipios núcleo y, sobre estos, se calculan los indicadores para los demás municipios.

## Principales resultados

### Principales resultados evaluación institucional

- **Inventario de EAT vigentes.** Se identificaron 51 asociaciones de municipios, 3 RAP y 3 RPG, para un total de 57 esquemas activos. De este inventario, se encontró que el 63,2 % fue considerado por las entidades territoriales que la integran como un EAT con un nivel de actividad “alto”, mientras que el 26,3 % y el 10,5 % fue referido con un nivel “ambiguo” o “bajo”, respectivamente.
- **Dificultades en el proceso de consolidación de la gestión de las AM.** A partir de las entrevistas semiestructuradas se identificaron las siguientes dificultades en la gestión de las AM: 1) falta de recursos o insuficientes fuentes de financiación para el cumplimiento de sus funciones; 2) falta de conocimiento de las funciones y competencias de las área metropolitanas y de la Ley 1625 de 2013 por parte de los municipios que las conforman; 3) falta de herramientas técnicas y legales, a partir de la reglamentación de la ley, para dar el carácter de obligatoriedad y asegurar el cumplimiento de las directrices metropolitanas por parte de los municipios que la conforman, y 4) falta de claridad en el ejercicio de las competencias con otras entidades, en particular, las referidas a autoridad de transporte y autoridad ambiental.
- **En general, la estructura organizacional de las AM es correspondiente con los hechos metropolitanos declarados y con el tamaño de la planta de personal:** Se identificaron tres variaciones de estructura organizacional de las AM en lo que respecta al grado de especialización de éstas (básica: Área Metropolitana de Cúcuta, Área Metropolitana de Centro Occidente y Área Metropolitana de Valledupar; Intermedia: Área Metropolitana de Bucaramanga y Área Metropolitana de Barranquilla y especializada: Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Las estructuras organizacionales, en general, responden a los hechos metropolitanos que definen su misión. Por otra parte, las áreas metropolitanas con plantas más pequeñas tienden a tener estructuras organizacionales menos complejas que aquellas con plantas de personal más grandes; lo que tiene sentido en cuanto a que tanto la capacidad financiera y disponibilidad de recurso humano con el perfil requerido determinan de cierta forma las restricciones de una entidad al momento de organizar su forma de trabajo.
- **Insuficiencia de personal.** Las áreas metropolitanas en general consideran que no cuentan con el personal suficiente para el desarrollo de las labores que se requieren. En buena parte, esta deficiencia la cubren con personal contratista, asumiendo todas las debilidades y

desventajas que esto puede suponer (pérdida de conocimiento organizacional, alta rotación, pérdida de productividad debida a la curva de aprendizaje, entre otros).

- **Opiniones disímiles entre municipios pertenecientes a una misma área metropolitana.** Las áreas metropolitanas no han logrado consolidarse en su región ni proyectarse de tal forma que todos los municipios vinculados vean los beneficios y se sientan conformes, máxime si los municipios deben realizar aportes para financiar su funcionamiento. En particular en los municipios (diferentes al núcleo) se considera que la priorización de intereses y proyectos del área se concentrarán en el municipio núcleo. Esta situación se presenta en todas las áreas metropolitanas, a excepción del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en la que la percepción de los municipios vinculados es positiva y reconocen los beneficios de pertenecer al área y el apoyo técnico y financiero que ha brindado en los diferentes temas que son de su competencia.
- **Esquemas financieros disímiles.** Cada una de las áreas metropolitanas definió su propio modelo de aportes y rentas para su funcionamiento, dependiendo de las condiciones económicas y fiscales de los municipios que las originan, de los incentivos para constituir la bolsa común del área metropolitana y de las funciones que asuman finalmente. De acuerdo con los ingresos fiscales totales para 2016, el área metropolitana más representativa es la del Valle de Aburra, que concentra el 71 %, seguida de Bucaramanga con 13 %, Barranquilla 9 %, Centro Occidente 6 %, Cúcuta 1 %, y Valledupar, con solo el 0,1 %.
- **Esquemas financieros inestables:** La estructura de fuentes de financiamiento cambia sustancialmente de un año a otro en cada una de las áreas metropolitanas. Por ejemplo, la sobretasa ambiental pasa de representar el 8 % al 43 % en un periodo de seis años en el área metropolitana del Valle de Aburra. Los ingresos tributarios del Área Metropolitana de Barranquilla pasan de 49 % a 21 %, y los aportes municipales del Área Metropolitana de Centro Occidente pasan de 35 % a cero. Hay restricciones institucionales para establecer fuentes de financiamiento estables en el tiempo.

### Principales resultados de la evaluación de resultados

- **Impactos diferenciados entre áreas metropolitanas.** Hay una mayor cantidad de impactos, positivos o negativos, en términos de convergencia en aquellos municipios que pertenecen a una AM de estructura organizacional básica. En la dimensión económica los efectos son opuestos: en las AM con estructura básica hay divergencia en los ingresos (i.e. tributarios, ICA y sobretasa a la gasolina); en cambio, en aquellas AM con estructuras intermedias o especializadas ha habido convergencia. En cuanto a la dimensión económica y social, sólo se ven efectos en las AM con estructuras básicas, siendo dicho efecto ambiguo (i.e. hay convergencia en el índice de desempeño integral y en el no-déficit de servicios públicos; hay divergencia en el índice de desempeño fiscal y en el no-déficit cuantitativa de vivienda)
- **Beneficios de los EAT en términos de gestión pública.** La “identificación de proyectos de impacto regional” es la subcategoría de gestión pública con la que se asocian en mayor

proporción los beneficios del EAT. También se destaca la “planeación integral y ordenamiento del territorio”, y las subcategorías “programas sociales”, “apoyo al desarrollo económico y productivo de la región”, “planeación y ejecución de obras públicas” y “programas de protección y gestión ambiental” dentro de la categoría “eficiencia y eficacia de la gestión pública”. En contraste el “acceso a recursos” es la categoría que una menor proporción de municipios asocia con beneficios de pertenecer a un EAT.

- **Beneficios del desarrollo en tres dimensiones (económica, social y ambiental):** Solo alrededor del 40 % de los municipios reconocen un acceso importante a dichos beneficios gracias a su pertenencia al EAT. Se resalta que una mayor proporción de municipios en nivel de desarrollo “robusto” reportan una percepción positiva, sobre todo asociada al desarrollo social (54% de los municipios) y ambiental (73% de los municipios).

### Principales recomendaciones

- Eliminar la obligatoriedad de la consulta popular como condición para la conformación de AM. En su lugar, establecer un procedimiento de aprobación por parte de los concejos municipales. Este procedimiento podría incluir, entre otros aspectos la presentación de un estudio acerca de los hechos metropolitanos y relaciones funcionales entre los municipios.
- Establecer que el Gobierno nacional pueda desarrollar el estudio y presentarlo a los concejos municipales, en lo posible con el apoyo de todos los alcaldes de los municipios involucrados.
- Establecer que, desde el momento de su conformación, las AM asuman las competencias de autoridad ambiental y catastral, con el apoyo técnico y financiero de la nación en el proceso de conformación.
- Establecer la integralidad de las competencias de autoridad de transporte y autoridad ambiental sobre todo el territorio del AM, en lugar de limitarla solo al área urbana o al transporte metropolitano, respectivamente.
- Reglamentar o precisar en la Ley el alcance de las funciones de las áreas metropolitanas, en particular las asociadas a: programas metropolitanos de vivienda, bancos inmobiliarios, servicios públicos de carácter metropolitano, disposición o compra de predios, transporte público y espacio público.
- Establecer una regla de aportes municipales mínimos que aplique a todas las áreas metropolitanas, que sea un mecanismo sencillo de aplicar y de verificar, como complemento al listado de fuentes que contiene la ley. Así mismo, establecer un aporte de la nación por un período de 5 años, posiblemente, a áreas metropolitanas.
- Fortalecer el reconocimiento de las áreas metropolitanas por parte de las diferentes entidades del Gobierno nacional mediante una norma que exija la articulación de todas las intervenciones en el territorio de influencia de la correspondiente área metropolitana.

## **F. Evaluación de los programas del plan vive digital para la gente financiados con recursos del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC)**

### **Descripción de la intervención evaluada**

El Plan Vive Digital para la Gente, es “la hoja de ruta del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con la que se busca reducir la pobreza, generar empleo, y desarrollar soluciones para los problemas de los colombianos, a través del uso estratégico de la tecnología” con cuatro frentes principales “Empleo, Ciudad y Región, Educación y Emprendimiento, y Gobierno Digital; pilares que enmarcan la oferta de iniciativas y proyectos TIC mediante los cuales estamos contribuyendo a la construcción de un mejor país.” Así las cosas, esta apuesta de política pública, que materializa el PND 2014 – 2018 en los planes sectoriales, es una estrategia que tiene el objetivo de masificar el uso de las nuevas tecnologías en toda la población colombiana. La presente evaluación busca indagar si ante la tendencia mundial de convergencia tecnológica y de mercados, el gasto público de los proyectos del Plan Vive Digital para la Gente financiados con recursos del FONTIC para el diseño, operación y ejecución de los proyectos que actualmente se están desarrollando, es suficientemente efectivo para lograr que por un lado, Colombia logre superar los rezagos en acceso, uso y apropiación de TIC y por otro lado, logre insertarse en la economía digital y aprovechar los beneficios de la conformación de ecosistemas digitales.

### **Objetivo general de la evaluación**

“Realizar una evaluación de los programas del Plan Vive Digital para la gente financiados con recursos del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC), para determinar la eficiencia de las inversiones ejecutadas”.

### **Metodología de la evaluación**

La metodología se centra en realizar un análisis del diseño, operación y desempeño de los programas del Plan Vive Digital y, dentro de este último componente, de la eficiencia del gasto público de los recursos dedicados al Plan, basada en información cuantitativa de fuentes secundarias e información cualitativa tanto de fuentes primarias como secundarias.

Respecto a la información cuantitativa se obtuvo información del Ministerio de la Tecnologías de la Información y la Comunicación (MinTIC) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) sobre los Programas e información de fuentes públicas como la Encuesta de Calidad de Vida del DANE y la Gran Encuesta TIC de MinTIC. Esta información permitió realizar análisis descriptivos acerca de la situación y evolución del sector y el desarrollo de los programas y realizar estimaciones de modelos estadísticos y econométricos, en el contexto de los tres primeros componentes.

En relación con la información cualitativa se realizaron 96 entrevistas semiestructuradas a funcionarios del orden nacional y local y a operadores de los programas del Plan. Para esto, además de Bogotá, se visitaron los municipios de Cali, Medellín, Barranquilla, Villavicencio, Quibdó, Leticia y La Macarena. Esta información fue utilizada en conjunto con la información cuantitativa siguiendo el método de triangulación, así como la información contenida en registros administrativos, informes y demás documentos del sector. A partir de los resultados del análisis de la información mencionada (hechos), se derivaron conclusiones que a su vez soportan las recomendaciones del estudio (cuarto componente).

## Principales resultados y conclusiones

A continuación, se presentan las conclusiones del estudio, agrupadas en las que se derivan de los resultados del diseño de los programas, las que surgen del análisis de las operaciones de los programas, las que se obtienen de la revisión del desempeño de éstos, y las que se desprenden de los análisis sobre la eficiencia en el gasto público:

### ➤ Desde el diseño de los programas del Plan Vive Digital

De la revisión de la política con base en la Ley de TIC (Ley 1341 de 2009) y los planes de desarrollo 2010-2014 y 2014-2018, surgen dos conclusiones:

- Se vislumbra una dispersión importante de la utilización de los recursos en muchos programas y proyectos, especialmente en el período 2014-2018.
- La incorporación de nuevos objetivos ha afectado la ejecución de las políticas de largo plazo al destinar recursos hacia el desarrollo de nuevas estrategias incluidas en los planes de desarrollo.

Con relación a los recursos invertidos por el Plan Vive Digital, hay iniciativas que han permanecido durante la ejecución de los dos planes de desarrollo, como son proyectos de los programas Ampliación de telecomunicaciones sociales y Computadores para Educar, a los que se dedicó el 57,9% de la inversión del FONTIC. Sin embargo, existen 35 programas que no han tenido continuidad dentro del periodo 2010 a 2017, o son de reciente creación; en particular entre el 2011 y 2017 se han generado 28 programas nuevos siendo el 2015 el año donde se presentaron más cambios (se crearon 7 programas y se dejó de invertir en 10 programas existentes).

Esta situación, que se aprecia tanto en la revisión de la ley y planes de desarrollo como en la ejecución de los recursos, afecta el desarrollo de las políticas de largo plazo, teniendo en cuenta que la incorporación de nuevas metas desvía tanto recursos como esfuerzos que deberían estar encaminados al cierre de las brechas de acceso y servicio universal.

Por otra parte, del ejercicio realizado a partir de las matrices de marco lógico y cadenas de valor se concluye que existen falencias especialmente en el diseño de indicadores de fin y de

propósito y la identificación de riesgos y supuestos para el cumplimiento de los resultados esperados y sus medios de verificación. Esta carencia de información para la planeación de los programas del Plan Vive Digital ha impedido una buena estructuración y diseño de las estrategias.

#### ➤ Desde la operación de los programas del Plan Vive Digital

- Se evidenció que se debe mejorar la articulación entre el MinTIC y las entidades del orden nacional y territorial que intervienen durante la planeación y el desarrollo de los proyectos.
- Otro de los aspectos que afectarían la eficiencia de los programas, es la falta de evaluaciones de medio término, resultados e impacto de estos, lo cual impide que se puedan realizar ajustes que permitan optimizar las inversiones.
- Respecto a los procesos administrativos que han afectado la ejecución de los programas y proyectos del Plan Vive Digital están los procesos estructurales de manejo del presupuesto y la contratación pública.
- La falta de infraestructura de soporte, frecuente en zonas rurales aisladas, dificulta la ejecución de los programas del Plan Vive Digital, situación que conlleva a destinar mayores recursos; es el caso de soluciones eléctricas para los equipos dotados por el Plan.
- Los niveles de calidad definidos para los servicios de telecomunicaciones afectan con frecuencia de manera negativa la ejecución de los programas del Plan Vive Digital.
- Otros problemas en la ejecución de los programas del Plan Vive Digital son los daños, hurtos y en general afectaciones realizadas por terceros: dificultades frente a la reclamación ante las aseguradoras para la reposición de equipos y, en algunos casos, la no utilización por el temor de los responsables de estos frente a pérdidas o daños.
- Cuando la intervención se realiza en comunidades indígenas aparecen otros cuellos de botella asociados con barreras culturales y lingüísticas, por ejemplo, el rechazo a instalación de equipos en sus territorios sagrados.

#### ➤ Desde el desempeño de los programas del Plan Vive Digital

Las brechas son aún muy grandes a pesar de que se ha mejorado:

- Brechas de acceso:
  - ✓ La razón más frecuente manifestada por las personas que no usan Internet (35,7%) es que no lo conocen o no saben cómo usarlo.
  - ✓ El porcentaje de personas que acceden a Internet desde teléfonos inteligentes (smartphones) creció de 14,2% a 81,7% entre 2013 y 2017, mientras que el de los que lo hacen desde computadores de escritorio cayó de 66,3% a 47,5%; el uso de tabletas y portátiles para este propósito aumentó moderadamente.
- Brechas de uso:

- ✓ Las personas que usan Internet en sus hogares, en zonas urbanas corresponden a 57% de la población, en centros poblados a 18% y en zonas rurales dispersas a 11%; los que no usan Internet en sus hogares, como razón más frecuente (51%), aluden a que es muy costoso.
- Brechas de apropiación:
  - ✓ Apenas el 8,5% de las personas realizan compras a través de Internet o usan la banca electrónica, siendo las principales razones para no hacer compras por esta vía que se prefiere ir directamente al sitio (53,7%) y la desconfianza y temor de hacer pagos por Internet (22,5%).
  - ✓ En las empresas micro, pequeñas y medianas en 2015 solo el 8% realizaban ventas por Internet y hacían compras a proveedores el 26% de ellas.

La experiencia internacional revisada, abre posibilidades interesantes:

- Australia, como un ejemplo de la posibilidad de unir esfuerzos y apalancar los recursos (programa Mobile Black Spot).
- Loreto, Amazonía peruana, con soluciones de último kilómetro ligadas al desarrollo de la red de transporte.
- Digital India, como programa que: 1) involucra múltiples ministerios y departamentos gubernamentales coordinados por el ente encargado de las TIC y 2) ordena en secuencia lógica los pasos para lograr el objetivo de acceso y servicio universal y cierre de las brechas digitales —se destaca importancia de *e-Government*—.

En Colombia la Red Nacional de Transporte está prácticamente terminada; no obstante, falta mucho en términos de soluciones de último kilómetro<sup>172</sup>:

- En penetración de Internet fijo existen diferencias grandes (brechas) entre lo rural y lo urbano y según las condiciones económicas de los habitantes.
- Del análisis descriptivo surge el indicio de un efecto positivo sobre la penetración de Internet fijo asociado al proyecto de conexiones digitales, que sugiere el desarrollo de programas con esfuerzos conjuntos con los gobiernos locales, otros sectores públicos y los operadores privados.
- Si bien ha habido un avance grande de la expansión de redes en 2G y 3G, 4G se ha limitado a los cascos urbanos, siendo la capacidad en redes móviles relativamente baja, con un estancamiento de su crecimiento en los últimos dos a tres años. Este es otro campo importante para desarrollar programas con esfuerzos conjuntos.
- La solución para llevar el Internet a muchos sitios seguirá siendo la de los Kioscos Vive Digital (KVD) o proyectos similares. No obstante, preocupa su costo y, por ende, su

---

<sup>172</sup> Las soluciones de último kilómetro, también conocidas como soluciones de última milla o redes de acceso, corresponden a la infraestructura, equipos, sistemas de telecomunicaciones y medios de transporte necesarios para conectar los equipos de los usuarios finales con la red central del proveedor.

sostenibilidad; es necesario buscar la reducción de costos, por ejemplo, mediante la transformación de KVD de tecnología satelital a tecnología terrestre y la contratación del espectro satelital. En este punto es de anotar que con el fin de satisfacer las expectativas y demandas del mercado, actualmente las redes satelitales continúan evolucionando tecnológicamente, tales como aumentos en la potencia de transmisión, la utilización de frecuencias en bandas más altas y la ubicación de satélites en orbitas bajas (Low earth orbit satellite - LEO) que mejorarían los tiempos de latencia y permitirían el uso de antenas y equipos más pequeños, que ha conllevado a la reducción de los costos por bit de comunicaciones de datos (ITU, 2012) y (UIT, 2017). Sin perjuicio de lo anterior, existe un consenso generalizado en que los satélites son soluciones ideales para prestar los servicios de conectividad a personas, empresas o comunidades localizadas en zonas aisladas o donde llegar con sistemas de comunicación terrestres resulta inviable desde un punto de vista técnico o económico (UIT, 2017) y (ANE, 2018).

- Respecto de las zonas Wifi, como se mencionó anteriormente los usuarios no perciben un servicio de alta calidad y, además, los usos más frecuentes son las redes sociales, el correo y mensajería y, en menor grado, educación y aprendizaje; es mínima la utilización para realizar transacciones – trámites con entidades, comercio y banca electrónica –.

El programa de Computadores para Educar (CPE) representa la alianza de educación y TIC en Colombia, con buenos resultados en las evaluaciones; no obstante:

- CPE ha cambiado la entrega de computadores por tabletas especialmente a partir de 2015: con altibajos en la entrega total de dispositivos a partir de 2013, especialmente la reducción drástica ocurrida entre 2013 y 2014.
- Por otra parte, a partir de 2014 se ha presentado una reducción progresiva de los recursos del FONTIC para este programa.
- Es importante evaluar si el programa sigue teniendo los impactos mostrados en estudios anteriores, con este cambio que se ha dado de forma acelerada.
- Se requiere acompañar el programa CPE con conectividad en las sedes escolares. En 2016 tenían acceso a Internet: el 53,1% de las sedes oficiales y el 89,3% de las no oficiales, el 78,5% de las sedes urbanas y el 39,4% de las sedes rurales.

Como lo destaca la experiencia de India, Gobierno en línea es un programa clave para la apropiación. Sin embargo, la situación en Colombia ha desmejorado:

- En 2016 apenas el 7,1% de las personas hacían uso de los servicios de Gobierno en línea: 23,4% para obtener información de las entidades y 5,7% para interponer quejas y reclamos, como usos más frecuentes.
- Las empresas hacen mayor uso debido a la obligatoriedad – declaraciones y pagos de impuestos (aproximadamente un 33%) –.
- El índice GEL cae fuerte de 2012 a 2013, se estanca y reacciona un poco en 2017.

- Esta situación coincide con los índices internacionales y con la inestabilidad en los recursos asignados del FONTIC, que venían en crecimiento hasta el año 2013.

➤ **Desde la eficiencia del gasto público de los programas del Plan Vive Digital**

- Se destacan los análisis realizados del efecto sobre el índice de uso de TIC asociado al proyecto de Conexiones digitales (Internet fijo), que se llevó a cabo sin apalancamiento de otros recursos. Este sería aún más costo efectivo desarrollándolo a través de esfuerzos conjuntos con los entes territoriales y otros sectores públicos y con el sector privado.
- La capacidad de los municipios en redes móviles, liderada por los agentes privados, también muestra un efecto positivo sobre el índice de uso de TIC.
- El efecto positivo de los KVD, antes mencionado, se debe en buena parte a que estos kioscos están ubicados en sitios donde no existen otras alternativas para la gente, esto es, están bien focalizados en cuanto a la población a la que deben estar dirigidos, lo cual es fundamental en términos de eficiencia del gasto público.
- En los análisis a que se ha hecho referencia sobre KVD, se destaca la necesidad de un buen suministro de energía eléctrica en estos kioscos; esto es, existen condiciones mínimas que deben ser garantizadas para que el proyecto logre su objetivo.
- Los programas del Plan Vive Digital orientados a Gobierno en línea (GEL) muestran un efecto positivo asociado a la probabilidad de que una persona utilice Internet para realizar compras, hacer transacciones bancarias o diligenciar trámites con entidades del Gobierno (apropiación de las TIC). Como se indicó antes, estos programas han tenido una reducción en los recursos asignados en los últimos años. Es entonces conveniente aumentar los recursos dedicados a GEL y hacerlo en forma sostenida.
- Finalmente, se resalta como conclusión que existe un potencial de ahorro por eficiencia del gasto público de los recursos del FONTIC que se estima entre el 5% y el 10% de los recursos de este fondo en el período 2010-2017. Adicionalmente, cerca de un 20% de los recursos podrían permitir un aumento en la efectividad total del FONTIC si se orientaran a acceso y servicio universal (cierre de las brechas digitales).

**Principales recomendaciones**

ACTIVIDAD	ACTORES
<b>Recomendación 1-</b> Generar una visión estratégica de largo plazo de la inversión de los recursos del FONTIC (CONPES)	DNP, MinTIC, Ministerio de Educación Nacional (MEN), Ministerio de Minas y Energía (IPSE), Computadores para Educar (CpE); otras Entidades Gubernamentales del Orden Nacional
<b>Recomendación 7-</b> Para el diseño de los programas, exigir matrices de marco lógico y cadenas de valor completas	MinTIC

ACTIVIDAD	ACTORES
<b>Recomendación 8-</b> Diseñar los instrumentos y formatos para garantizar en los contratos y convenios que se genere la información adecuada, con énfasis en seguimiento y evaluación	MinTIC
<b>Recomendación 9-</b> Desarrollar indicadores de costo efectividad para llevar a cabo el seguimiento y evaluación de resultados, con énfasis en el cierre de las brechas digitales	
<b>Recomendación 14-</b> Diseñar incentivos a la oferta y a la demanda para que los agentes privados lleven soluciones de Internet fijo y móvil a las poblaciones rurales y apartadas y a los segmentos de menores recursos.	MinTIC; Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) Fijos y Móviles; Entidades Territoriales del Orden Nacional (MEN, IPSE) y del Orden Territorial (Gobernaciones, Alcaldías, Secretarías de Educación Certificadas)
<b>Recomendación 17-</b> Asignar más recursos y de forma estable a Gobierno en línea	MinTIC; DNP; Desarrolladores de Aplicaciones y/o contenidos
<b>Recomendación 15-</b> Mantener el proyecto KVD garantizando la continuidad y sostenibilidad futura	MinTIC; DNP; PRST Fijos y Móviles; Entidades Territoriales del Orden Nacional (MEN, IPSE) y del Orden Territorial (Gobernaciones, Alcaldías, Secretarías de Educación Certificadas)
<b>Recomendación 16-</b> Localizar Puntos Vive Digital y Zonas Wifi en segmentos urbanos de la población donde no existan otras opciones para esta	MinTIC; DNP; PRST Fijos y Móviles; Entidades Territoriales del Orden Nacional (MEN, IPSE) y del Orden Territorial (Gobernaciones, Alcaldías, Secretarías de Educación Certificadas)
<b>Recomendación 10-</b> Hacer el seguimiento en tiempos más cortos a través de evaluaciones de medio término.	DNP; MinTIC
<b>Recomendación 11-</b> Realizar evaluaciones de impacto	DNP; MinTIC

## G. Evaluación de resultados a la política de servicios públicos domiciliarios en temas de energía eléctrica en el país

### Descripción de la intervención evaluada

En Colombia, las Leyes 142 y 143 de 1994 se constituyen como el esquema sobre el cual se desarrolla la política pública del sector de energía eléctrica en país. El alcance de la Ley 142 es establecer objetivos y estrategias para el desarrollo de los servicios públicos en general y el de la Ley 143 es establecer medidas específicas para el servicio público de energía eléctrica. Como un conjunto, las Leyes fijan los principales objetivos de la política pública del sector eléctrico: calidad, cobertura, eficiencia operativa y suficiencia financiera. Además, se establecen

cinco principales estrategias para llegar a estos objetivos: participación del sector privado, remuneración de inversiones, control de posición dominante, separación de actividades y fondos de solidaridad y redistribución.

### **Objetivo general de la evaluación**

Realizar una evaluación de la Política de servicios públicos domiciliarios en temas de energía eléctrica en el país.

### **Metodología de la evaluación**

El desarrollo del sector eléctrico a nivel nacional ha presentado resultados heterogéneos y cambios tecnológicos durante los 24 años de existencia de la política pública. En algunas empresas se ha observado un bajo desempeño en pérdidas de energía, porcentaje de recaudo y falencias en la relación usuario – prestador del servicio. Sobre este contexto el DNP realizó una evaluación de la política de servicios de energía eléctrica bajo el esquema de las Leyes 142 y 143.

En términos generales, en esta evaluación se realizó un análisis del contexto, el desempeño y la relación usuario-prestador de las siguientes 8 empresas prestadoras del servicio:

- Electrificadora del Caribe S.A. ESP
- Empresas Públicas de Medellín ESP
- Codensa S.A. ESP
- Empresas Municipales de Cali EICE ESP
- Empresa Distribuidora del Pacífico S.A. ESP
- Centrales Eléctricas de Nariño S.A. ESP
- Compañía Energética del Tolima S.A. ESP
- Electrificadora del Caquetá S.A. ESP

Para el desarrollo de la evaluación se desarrolló un levantamiento de información primaria en Barranquilla, Bogotá, Cali, Ibagué, Florencia, Medellín, Pasto y Quibdó. El levantamiento incluyó 56 entrevistas y 24 sesiones de grupos focales. Además, se elaboraron 3 casos de estudio en Santa Cruz del Islote, en El Palmor y en San Andrés Isla. Por último, se realizaron 12 experimentos comportamentales en Bogotá y Barranquilla. En este sentido, el levantamiento de información consultó 219 usuarios residenciales del SIN; 40 usuarios residentes de ZNI; 14 usuarios industriales, comerciales, oficiales y gremios; 24 entidades nacionales y territoriales; y 278 participantes de experimentos. Adicionalmente, se consultó información secundaria de las empresas, usuarios y territorios a partir de 24 bases de datos. A partir de estos insumos de información, la evaluación se desarrolló en tres componentes, los cuales compusieron las etapas en que la evaluación se llevó a cabo.

**1) Evaluación de resultados:** En esta etapa se identificaron los resultados de la política pública de servicios públicos domiciliarios en energía eléctrica. Esto se realizó mediante análisis cualitativo y cuantitativo. Para la parte cualitativa se desarrollaron entrevistas y grupos focales con el fin de identificar los avances y barreras de la política pública en torno a sus objetivos. En cuanto a la parte cuantitativa, se seleccionaron una serie de indicadores del sector en relación a los objetivos y de las empresas de servicios públicos para los cuales se recolectó información secundaria de diferentes bases de datos como la de la SSPD, UPME, MinMinas, DNP, entre otros. Una vez recolectados los datos y construidos los indicadores, se procedió a utilizar herramientas estadísticas, regresiones multi variantes con el fin de evaluar cuantitativamente los resultados de la política y de las diferentes empresas e identificar factores que afectan la prestación del servicio en diferentes regiones del país. Las conclusiones resultado de la triangulación de los análisis cuantitativos y cualitativos, fueron claves para la elaboración de recomendaciones en el tercer componente, pues se identificaron factores que afectan el desempeño de las empresas y por lo tanto los resultados y consecución de objetivos de la política pública. También fue posible identificar buenas prácticas implementadas tanto a nivel nacional como internacional al igual que brechas generales de la política pública.

**2) Evaluación comportamental:** En esta sección, se desarrollaron diferentes alternativas para mejorar la relación usuario prestador del servicio al igual que disminuir la morosidad y las pérdidas no técnicas. Las alternativas seleccionadas fueron probadas a través de experimentos comportamentales de laboratorio en campo, utilizando herramientas de ciencia comportamental con el fin de evaluar si los mecanismos propuestos pueden tener alguna incidencia en comportamiento de los usuarios. Se realizaron tres diferentes experimentos comportamentales donde se probaron diferentes hipótesis y se realizaron recomendaciones en base a los resultados de los mismos para desarrollar estos experimentos y alternativas en campo.

**3) Conclusiones y recomendaciones:** Por último, en este componente se buscó formular recomendaciones sobre la política pública a partir del análisis de los resultados del componente de Evaluación de resultados y el de Evaluación comportamental. Los resultados de este componente se presentan en un Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones – PTIR.

## **Principales resultados y conclusiones**

**a) Desarrollo exitoso de la cobertura.** La cobertura del servicio de energía eléctrica pasó del 76.1% en 1995 al 97.0% en 2015. La política estuvo orientada a desarrollar medidas para aumentar la cobertura del servicio por medio de diferentes fondos. Cerrar la brecha existente en cobertura no es económicamente viable por medios convencionales; es necesario desarrollar e implementar nuevas soluciones como energías renovables y generación distribuida en las zonas apartadas del país que aún no cuentan con el servicio. La UPME realizó oportunamente los planes indicativos de expansión de cobertura quinquenales y la mayoría de dichos planes fueron

una realidad, en algunos casos superando las metas establecidas. Se identificaron la baja producción económica, la baja densidad poblacional y los altos niveles de incidencia del conflicto armado como factores que obstaculizan el desarrollo de la cobertura.

b) **La política pública no ha generado mecanismos e incentivos efectivos para incrementar la calidad del servicio.** La calidad de la energía eléctrica en Colombia presenta resultados heterogéneos en las diferentes empresas que prestan el servicio de energía eléctrica. Tres de las empresas analizadas cuentan con indicadores de calidad adecuados a sus usuarios (SAIDI menor a 20 y SAIFI menor a 40), mientras que las otras cinco presentan una calidad indiscutiblemente deficiente y escasa. Por otra parte, al analizar los indicadores de calidad de las diferentes empresas se evidencia que estos presentan una tendencia plana y en otros casos decreciente; la calidad del servicio ha permanecido estática o ha empeorado a través en el tiempo. No se han presentado mejoras en la calidad del servicio como resultado de las estrategias implementadas a mediante la política pública. Uno de los factores que ha incidido en la problemática ha sido el constante de la metodología para medir la calidad del servicio pasando del DES y FES (1998-2009) al ITAD e IRAD (2009-2018) y finalmente al SAIDI y SAIFI (2018 en adelante). Estos cambios generan inconsistencias en los objetivos de calidad. Por último, los indicadores de calidad de la energía eléctrica en Colombia en una comparación internacional se encuentran por encima de países con una evolución sectorial semejante al de Colombia; con respecto al SAIDI, el promedio de las empresas colombianas más destacada se ubican por debajo de Europa y Asia Central y de los países miembros de la OCDE (SAIDI: OCDE con 1, Europa y Asia con 11 y Colombia con 13). En cuanto al SAIFI, Colombia también se encuentra por debajo de los grupos anteriormente mencionados y del promedio de América Latina (SAIFI: OCDE con 1, Europa y Asia con 6, América Latina 12 y Colombia con 14).

c) **Se han evidenciado avances en el desarrollo de la eficiencia operativa, pero todavía hay brechas que cerrar.** La política aún no cuenta con un mecanismo definido que permita determinar los resultados específicos durante estos 24 años, sin embargo, la eficiencia operativa puede ser medida a través de las pérdidas y de la evolución de las tarifas al usuario final. Al analizar la tarifa como una medida de la eficiencia transferida al usuario, específicamente a los usuarios industriales, los resultados presentan que la tarifa de energía eléctrica a este segmento es la más alta a comparación de otros países en Europa y Sudamérica. Por otra parte, en cuanto a las pérdidas se evidencia que se han presentado mejoras, pero todavía se presentan pérdidas que corresponden a 7% de la tarifa.

d) **La política pública no logró una separación exitosa de las actividades de las empresas más grandes del sector.** La integración vertical resultante ha generado una competencia sub-óptima y ha resultado en riesgos y costos para las empresas no integradas y para potenciales entrantes.

e) Además de lo anterior, al analizar la relación de los usuarios con sus prestadores de servicio, se encontraron los siguientes obstáculos al cumplimiento de los objetivos de la política pública:

a. **Relación lejana.** La relación de los usuarios con el proveedor de energía eléctrica y con el servicio es lejana y apática, el nivel de involucramiento con la categoría es baja principalmente en ciudades donde el servicio no reporta problemas frecuentes. Hay poco conocimiento frente a temas relevantes en la relación usuario prestador del servicio como las entidades, asociaciones o ligas que representan a los usuarios. Este fenómeno representa un obstáculo para que los usuarios reciban un nivel de calidad adecuado y una tarifa eficiente.

b. **La relación uso-costo no es evidente.** Los usuarios no perciben que un menor consumo conlleve a un menor costo. Este fenómeno obstaculiza la eficiencia energética y exagera la morosidad en el pago del servicio.

c. **Baja eficacia de las sanciones en la norma.** Los usuarios no perciben consecuencias al realizar conexiones ilegales a la red o manipular el contador. Esto incrementa la intensidad de la morosidad y las pérdidas no técnicas y por lo tanto pone la suficiencia financiera del servicio en riesgo.

d. **Disonancia cognitiva.** Hay una evidente disonancia cognitiva<sup>2</sup> entre querer fuentes de energía amigables con el medio ambiente pero no manifestar hábitos de ahorro de energía. Los usuarios no regulados son mucho más conscientes de su consumo eficiente, en gran medida porque todos han estimado los costos en los que incurren.

f) **Casos exitosos en las ZNI.** Al analizar casos de estudio en ZNI, se identificaron las siguientes prácticas líderes: integración de usuarios en la operación de la empresa, esquemas de cobro centrados en la comunidad e introducción de energías renovables, y esquemas innovadores para la generación de energía eléctrica como plantas eólicas y una planta de residuos sólidos en comunidades donde solo hay generación convencional.

## Principales recomendaciones

A partir de los resultados encontrados, se realizaron las siguientes recomendaciones para la política de servicios públicos domiciliarios en temas de energía eléctrica.

### Cobertura

- Inclusión de objetivos de ampliación de cobertura del servicio de energía eléctrica en los planes de desarrollo territorial e involucramiento directo de las comunidades en todo el proceso
- Reorientación de los objetivos el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE) relacionados con ampliación de cobertura

- Seguimiento al desarrollo de autogeneración, generación distribuida y otras innovaciones tecnológicas que faciliten la expansión de cobertura
- Evaluación de la conveniencia de los Fondos FAER y FAZNI

### *Calidad*

- Asegurar la efectividad y el cumplimiento de la regulación de la calidad del servicio de energía eléctrica establecida en la Resolución CREG 015 de 2018
- Metas diferentes para cada uno de los operadores dependiendo de las condiciones a las que se enfrenta y compensaciones diferentes para cada tipo de usuarios
- Desarrollo de una estrategia específica de vigilancia del cumplimiento de la regulación de la calidad del servicio de energía eléctrica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
- Coordinación entre las metas de calidad y reportes de eventos y los planes de implementación de la infraestructura AMI, (Advanced Metering Infrastructure)

### *Eficiencia operativa*

- Implementación de un mecanismo eficiente y transparente para la compra de energía para el mercado regulado
- Implementación de planes de disminución de pérdidas no técnicas por parte de los OR

### *Suficiencia financiera*

- Desarrollo de una estrategia de lucha contra la morosidad en cabeza de los operadores de red con apoyo del gobierno para ciertos aspectos específicos.
- Rediseño de las políticas de asignación de subsidios y evaluación de fondos sectoriales (FOES y FSSRI).
- Mecanismos más efectivos de seguimiento financiero e intervención de la SSPD.

### *Relación usuario prestador del servicio*

- Monitoreo de los factores de riesgo de la morosidad y pérdidas no técnicas y desarrollo de alternativas para reducir su ocurrencia.
- Adopción de esquemas comerciales con medidores prepago
- Campañas de uso eficiente de la energía
- Mensajes de comparación social en la factura
- Indicadores sobre el servicio al cliente
- Defensor de los usuarios en las empresas
- Campañas sobre cómo funciona el servicio y las principales inversiones que se han realizado
- Gobierno conductual a través de comunicación para reducir el fraude

## Generales

- Fortalecer el rol de las entidades territoriales frente a la prestación del servicio de energía eléctrica; Inclusión de objetivos de ampliación de cobertura del servicio de energía eléctrica en los planes de desarrollo territorial en el SIN y ZNI e involucramiento directo de las comunidades en todo el proceso.
- Adopción de medidas de la OCDE por parte de la CREG.
- Mejorar participación de la demanda en el mercado.
- Regulación diferenciada para las empresas que están integradas y para las que no.

## H. Evaluación de operaciones y de resultados de la política de reintegración social y económica de desmovilizados

### Descripción de la intervención

El último siglo en Colombia ha estado marcado por el accionar de grupos armados ilegales. Ante esta situación, algunos gobiernos han optado por el camino de la construcción de paz más que por la confrontación bélica. Particularmente, desde los años 90 el proceso de desarme de mayor alcance fue el de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), luego del Acuerdo de Santa Fe de Ralito, bajo el mandato de Álvaro Uribe Vélez. Este hito da comienzo a una etapa importante para el país en materia de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), sin desconocer los procesos anteriores que dejaron aprendizajes de utilidad para posteriores modelos.

En este contexto se generó la necesidad de crear la institucionalidad necesaria para facilitar la reintegración social, comunitaria y económica de los excombatientes; así, surge en 2003 el Programa para la Reincorporación de la Vida Civil (PRVC), el cual, a partir del año 2006, se convierte en la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, dando mayor alcance al programa para convertirlo en política pública. En noviembre de 2011, la Alta Consejería pasa a ser la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), entidad que después de las firmas del acuerdo de paz entre el Gobierno nacional y las FARC toma el nombre de Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN).

Esta institucionalidad no solo se concretó para la atención de las personas desmovilizadas de forma colectiva de las Autodefensas, sino que también cobijó la dejación de armas de manera individual de aquellas personas que pertenecían a distintos grupos subversivos que operaban como FARC, ELN, EPL, ERG y ERP. Hoy bajo el modelo de reintegración, más de 51.000 personas han accedido a la oferta institucional en materia de DDR.

En este contexto, la ruta de reintegración contempla una serie de beneficios con piso jurídico en los Decretos 128 de 2003, 395 de 2007 y 1391 de 2011, desarrollados en la Resolución 0754 de 2013. Entre los beneficios a los que hace referencia esta resolución están la gestión en salud,

educación, formación para el trabajo, y el acompañamiento psicosocial (extendido también a los miembros del grupo familiar). A esto se suma el apoyo económico a la reintegración y el estímulo económico a la empleabilidad (exclusivo para las personas desmovilizadas), siempre y cuando se dé el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la ruta<sup>173</sup>.

De igual forma, esta Resolución señala el servicio social como un compromiso de las personas en proceso de reintegración, dado que es un aporte a la reconciliación. Este se entiende como acciones que contribuyan a la atención de las necesidades o problemáticas de las comunidades receptoras y su incumplimiento, de manera injustificada, es considerado como una infracción grave al proceso con sanciones tales como la pérdida de beneficios o la imposibilidad de culminar el proceso de manera exitosa.

### **Objetivo general de la evaluación**

Realizar una evaluación de operaciones y de resultados de la Política de Reintegración Social y Económica de Desmovilizados, que identifique la manera como las personas desvinculadas y desmovilizadas de grupos armados ilegales se vinculan a la sociedad.

### **Metodología de la evaluación**

#### *Metodología Componente de Operaciones*

El análisis de operaciones permite establecer la manera como se llevan a cabo los procesos y procedimientos para la implementación de la Política a lo largo de la Ruta Multidimensional de reintegración en sus diferentes etapas y en los distintos procesos expuestos en la Gráfica 1. Desde un enfoque cualitativo se analizaron los procesos para establecer si se cumplen los objetivos propuestos por la política a través de información obtenida en 1307 encuestas aplicadas a desmovilizados, talleres grupales con personas en proceso de reintegración (PPR) y culminados, entrevistas en profundidad con funcionarios, estudios de caso y etnografía. La metodología utilizada se basa en la capacidad que tienen los gobiernos para entregar a los ciudadanos bienes y servicios que incidan efectivamente en su bienestar Teoría del Delivery de Barber (2013). El objetivo con esta propuesta fue intentar responder para cada proceso del programa cuatro preguntas:

- I. Si estos se ejecutan como fueron diseñados
- II. Si son adecuados
- III. Que fortalezas y qué debilidades presentan
- IV. Si participan todos los actores esperados y en la forma esperada

Desde un enfoque cuantitativo se usaron los reportes de los encuestados con respecto a la percepción de diferentes elementos de la Ruta Multidimensional, así como las fuentes

---

<sup>173</sup> Resolución 0754 de 2013, modificada por la Resolución 1356 de 2016.

secundarias disponibles. Con esta información se buscaba analizar la percepción e indicadores presentados en la matriz de consistencia de las PPR sobre los componentes en cada uno de los procesos de la Política. Así mismo, la triangulación de estos elementos ayudó a determinar su consistencia con los objetivos y el diagnóstico. La hipótesis que motiva esta sección es que si los lineamientos propuestos por la Política de Reintegración Social y Económica de Desmovilizados fueran los apropiados – el proceso de reintegración en su implementación acercaría a más personas desmovilizadas a participar de este, habría menos ausentismo y aquellos que lo culminaran tendrían las herramientas para ser miembros funcionales y participativos en sus comunidades, con posibilidad de superar condiciones de vulnerabilidad. Para responder a las preguntas orientadoras planteadas para la evaluación de operaciones, se usaron dos herramientas analíticas desde una aproximación cuantitativa:

- I. Análisis descriptivo
- II. Modelos de Regresiones Multinivel sobre factores asociados

### *Metodología Componente de Resultados*

La metodología del componente de resultados se fundamenta en métodos cuantitativos y cualitativos. Los cuantitativos utilizaron información primaria que surge de la aplicación de la encuesta a los desmovilizados, e información secundaria proveniente principalmente de la ARN. Los cualitativos se fundamentaron en las entrevistas a profundidad con funcionarios de distintas entidades del nivel nacional y local, y talleres grupales con PPR y culminados, estudios de caso y etnografía. Los métodos de análisis para la información cuantitativa fueron análisis descriptivos, comparaciones entre grupos, comparaciones en el tiempo y análisis multivariado. Por su parte, la información cualitativa fue codificada con base en categorías previamente definidas. La información cuantitativa y cualitativa fue triangulada para el análisis.

A continuación se presentan los resultados de la evaluación para los tres grupos de desmovilizados: 1) culminados y en proceso; 2) ausentes y fuera del proceso; y 3) privados de la libertad. Se analizó quiénes son, cómo fue su participación en el proceso de reintegración, cuáles son sus vulnerabilidades asociadas al conflicto, cómo sucede el ejercicio autónomo de la ciudadanía y las capacidades.

### **Principales resultados y conclusiones**

A continuación se presentan los principales resultados de cada componente de la evaluación.

#### **Principales resultados de la evaluación de operaciones**

- Los funcionarios de las alcaldías tienen un nivel básico de conocimientos de la política de reintegración, mientras que los del nivel nacional y de la ARN la conocen a fondo. Las entidades nacionales tienen una percepción positiva de su relación y articulación con la ARN. Tanto el sector privado como el de cooperación internacional reconocen como fortalezas la

preparación de los funcionarios, la integralidad del proceso y el enfoque individual. Para las alcaldías es difícil incluir en los programas sociales locales a las PPR por falta de lineamientos para que esta población sea priorizada en las políticas locales y por falta de recursos.

- Al iniciar la ruta, los desmovilizados hacen la transición de la desmovilización a la reintegración en Hogares de Paz (administrados por el Ministerio de Defensa), hogares sustitutos (del ICBF) y en ocasiones desde establecimientos penitenciarios, con el fin de contribuir a la estabilización en términos humanitarios y la preparación para la reintegración. La asignación permanente de un profesional reintegrador en estos espacios contribuye con la articulación entre la ARN y los hogares. Sin embargo, la información de la ARN y la que se entrega en los hogares a veces no coincide y se generan falsas expectativas en los participantes.
- La fase de estabilización parte del reconocimiento de las situaciones y condiciones de vulnerabilidad de las PPR. En esta etapa se desarrolla fuertemente el componente de atención psicosocial con enfoque en la salud mental y se identifican las necesidades y expectativas para la construcción de su nuevo proyecto de vida.
- El apoyo económico y psicosocial, y el acompañamiento que reciben las PPR al inicio de la ruta, son fundamentales para que desarrollen competencias, habilidades y conocimientos para la transición progresiva hacia la autonomía. Para los profesionales reintegradores, el principal reto es persuadir a los participantes para que vean la ruta más allá de los beneficios económicos.
- El 79% de las personas en proceso de reintegración y culminados, y el 63% de los ausentes, fuera del proceso y privados de la libertad, dicen haber formulado un plan de trabajo. La metodología del plan de trabajo ha sido efectiva para priorizar la atención a las PPR de acuerdo con sus principales necesidades y capacidades, y para hacer seguimiento a sus logros y dificultades.
- Los profesionales reintegradores perciben la caracterización del plan como una actividad trascendental porque permite que se formulen metas y acuerdos, que contribuyan a los objetivos más urgentes a trabajar con las PPR, y permitan hacer seguimiento a los avances. A su vez, las PPR encuestadas destacaron que las metas propuestas se adecuan a sus propósitos y expectativas. El 97% de los culminados y en proceso, el 71% de ausentes y fuera del proceso y el 74% de los privados de la libertad, manifestó haber definido las metas y logros para culminar el proceso de reintegración.
- La atención psicosocial es uno de los componentes centrales del proceso de reintegración y es la atención única que es prestada directamente por la ARN, es transversal a la ruta y abarca a la persona, su familia y comunidad. Se enfoca en la búsqueda de estrategias frente a problemas, situaciones, vulnerabilidades. Uno de los criterios de salida necesarios para que las PPR puedan culminar su proceso es la atención psicosocial, porque las personas no deben presentar ninguna alerta en cuanto a salud mental. En ese sentido, desde los Grupos Territoriales de la ARN locales se reclama el fortalecimiento de la atención clínica.

- Entre las tres modalidades de beneficios económicos que se entregan de acuerdo con el avance en la ruta de cada PPR (plan de negocios, educación y vivienda) el más solicitado es el productivo, los de vivienda y educación presentan limitaciones en cuanto a su uso por los requisitos exigidos. Se destaca que los profesionales reintegradores se han ido capacitando para apoyar la elaboración del plan de negocios.
- Por tratarse de un enfoque multidimensional, hay variedad disciplinar entre los profesionales reintegradores, aunque la mayoría son psicólogos. Cada profesional atiende entre 40 y 45 personas en proceso de reintegración, pero tiene la carga adicional de acompañamiento a los culminados.
- Por las características de vulnerabilidad de las personas que atienden, los profesionales reintegradores se ven involucrados en riesgos de seguridad, altas cargas laborales, horarios de trabajo excesivos, altos niveles de exigencia y una carga emocional fuerte que se profundiza por la ausencia de un programa formal de cuidado al cuidador.
- Se evidenció la ausencia de enfoques diferenciales de género, étnicos, etarios. A nivel central, desde la ARN se tiene conocimiento de que el enfoque diferencial se ha intentado desarrollar, pero no se ha podido concretar a nivel local en la implementación y lo que se encuentra es el simple reconocimiento de las diferencias entre las poblaciones que atienden, pero no desarrollos conceptuales sobre cuál debe ser la diferencia en la atención.
- Esto además se evidencia en que el 37% de personas culminadas se auto reconocen como parte de algún grupo étnico. Sin embargo, los resultados muestran que a los grupos étnicos les cuesta mucho más culminarse y el proceso dura más tiempo. Además de lo anterior, las PPR en situación de discapacidad perciben que su situación está mejor cuando son PPR en proceso que cuando son PPR culminadas.

## Principales resultados de la evaluación de resultados

### *Culminados y personas en proceso de reintegración*

- Los desmovilizados, culminados y PPR, son en su mayoría hombres, jefes de hogar, de edad media, que residen en zonas urbanas y tienen pareja e hijos. Su proceso de reintegración ha tenido una duración promedio entre 7 y 11 años. Ingresaron, principalmente a las AUC o a las FARC, siendo jóvenes, incluso menores de edad y permanecieron en promedio cerca de 6 años.
- Las principales carencias actuales en sus hogares, en términos de pobreza multidimensional, están relacionadas con la falta de empleo formal y el bajo logro educativo.
- En relación con la participación en el proceso de reintegración, se destaca que los culminados acceden en promedio a más servicios que las PPR y que el estado de avance de estos últimos es aún incipiente. La totalidad de los culminados completan el plan de trabajo en los 4 beneficios principales del proceso de reintegración, mientras que la mayoría de PPR aún no logran la culminación en los beneficios principales o mínimos del proceso de reintegración.

- Uno de cada dos desmovilizados que han ingresado a la ruta supera la condición de vulnerabilidad en los cinco aspectos que fueron abordados desde la evaluación, algunos en mayor medida que otros. Por ejemplo, aumentan en más de 20 años la esperanza de vida y la mitad de quienes tienen limitaciones físicas, cognitivas y conductuales gozan de buenas condiciones de salud.
- La mitad de los desmovilizados se sienten libres de expresar sus vivencias en los grupos armados ilegales al margen de la ley. El 42% de las PPR y el 13% de los culminados ha tenido problemas de seguridad derivados de su desmovilización. El 17% de los desmovilizados ha sido tratado diferente en su trabajo por su condición y el 5% ha sido discriminado por su pertenencia a los grupos armados ilegales.
- En relación con el ejercicio autónomo de la ciudadanía, en términos generales, los culminados logran mejores resultados que las PPR, aunque en algunos aspectos son similares. El 34% de los desmovilizados, culminados y PPR, cuenta con un proyecto de vida bien definido y el 88% de ellos ya cumplió sus metas o ha avanzado en su desarrollo. El grado de satisfacción con la vida es de 8,9 (en un índice de 1 a 10) y el de perspectiva de futuro es de 8,3.
- Cuando se abordan las capacidades de los desmovilizados, culminados y en proceso de reintegración, se encuentra que 6 de cada 10 consideran que su estado de salud es bueno o muy bueno, y 8 de cada 10 afirman que su estado de salud no limita sus actividades diarias cuando se comparan con personas de su edad. La proporción de culminados que en los últimos 30 días tuvieron algún problema de salud y acudieron a una institución de salud para ser atendidos es de 83% frente a 52,2% en el caso de las PPR. La proporción de culminados que asisten a consulta al médico o al odontólogo por prevención es de 82% frente al 79% de las PPR.
- El 86% de los desmovilizados están muy satisfechos o satisfechos con el municipio en el que reside. El 50% desea quedarse a vivir en el municipio actual, y el 74% de quienes quieren cambiar de municipio considera que es posible o muy posible hacerlo.
- Las PPR y los culminados tienen en promedio 9,4 y 8,4 años de educación respectivamente. Por otra parte, el 16,4% de las PPR y el 1% de los culminados se encuentran actualmente estudiando. El 16% de las PPR y de los culminados tienen título de educación superior.
- El 31% de las PPR y los culminados tiene un empleo formal, y para el 74% su principal fuente de ingresos es un empleo o un negocio, mientras que para el 25% de las PPR y el 10% de los culminados, respectivamente, la principal fuente de ingreso es el rebusque. El 81% de las PPR y el 55% de los culminados tienen negocios que operan y generan ganancias. 4 de cada 10 PPR y culminados consideran que es muy fácil o fácil encontrar un trabajo remunerado estable y aceptable.
- En un índice que varía entre 1 y 10, los culminados presentan una satisfacción de 9,4 con su vida familiar mientras que las PPR 8,5. Para el 91% de los desmovilizados su relación con la comunidad es buena y en un índice de 1 a 5, el nivel de confianza frente a las personas de su comunidad es de 3,3.

### *Ausentes y fuera del proceso*

- La edad promedio de los ausentes y fuera del proceso (A-FP) es de 38 años; 82% son hombres, 77% son jefes de hogar, 12% son cónyuges y el 76% tiene pareja, esposo, conyugue o compañero, y el 26% se reconoce como perteneciente a un grupo étnico. El tamaño promedio del hogar es de 3,7 personas. El 72% de los dos grupos viven en ciudades capitales y el 94% en zona urbana, se destaca la alta proporción de personas en las zonas urbanas frente a los otros grupos.
- Las carencias que se encuentran en una mayor proporción están relacionadas con la falta de empleo formal (70% de los hogares) y el bajo logro educativo (68% de los hogares), evidenciando que para estos dos grupos la generación de ingresos podría ser una de las capacidades que requiere de mayor fortalecimiento. Así mismo, la presencia de trabajo infantil y las barreras de acceso a servicios para el cuidado de los niños y niñas son una carencia para el 31% de estos hogares.
- 1 de cada 3 A-FP cuenta con un proyecto de vida bien definido, el 70% considera que ya cumplió las metas de su proyecto de vida o que va avanzando en su cumplimiento y el 46% considera que esos avances en el proyecto de vida son fruto de sus decisiones personales. El grado de satisfacción con la vida es de 8,3 (en un índice de 1 a 10). El grado de satisfacción con su perspectiva de futuro es de 7,8 (en un índice de 1 a 10).
- El 54% de las personas de los dos grupos considera que tiene un buen estado de salud. El 79% de los A-FP está afiliado al sistema de seguridad social en salud y 24% de los A-FP o miembros de su hogar tuvieron inconformidades con el servicio de salud en los 12 últimos meses, siendo las más importantes las relacionadas con la mala atención de los profesionales y la falta de disponibilidad de citas.
- El 9% tiene título de educación superior y cuenta en promedio con 6 años de educación. Se presentan diferencias en la proporción de quienes poseen título de bachiller, 14% y 26% ausentes y fuera del proceso, respectivamente; y en la proporción de quienes se encuentran estudiando en el momento de la aplicación de la encuesta, 5% y 10% ausentes y fuera del proceso, respectivamente.
- Uno de cada cuatro de los A-FP tiene un empleo formal, y para siete de cada 10 su principal fuente de ingresos es un empleo o un negocio, mientras que para dos de cada 10 la principal fuente de ingreso es el rebusque. Para el 62% los ingresos mensuales promedio del hogar son de \$700.000 o más.
- El índice de satisfacción con la vida familiar es de 8,7. El índice de satisfacción con su vida social de los ausentes y de las personas fuera del proceso es de 8,1 y 7,5 respectivamente. Por su parte, el índice de confianza en personas de su comunidad es de 2,7.
- Las entidades con el mayor nivel de confianza por parte de los ausentes y los fuera del proceso son la ARN (3,6) y el Ministerio Público (3,5). Por su parte la confianza en las Fuerzas Armadas y la Policía es de 2,9. Los niveles más bajos de confianza son para las entidades de

justicia, 2,9 y 2,5 para los ausentes y los fuera del proceso, respectivamente, y en los partidos políticos (2).

### *Privados de la libertad*

- Los hogares de las personas privadas de la libertad tienen un tamaño promedio de 2,4 personas, el 67% tiene pareja, esposo, conyugue o compañero y el 10% tiene hijos. Por su condición, una alta proporción, 70%, reside en ciudad capital. Las personas privadas de la libertad tuvieron un promedio de 1,8 capturas durante el proceso de reintegración. El 39% de esas capturas fue en flagrancia.
- Frente a las vulnerabilidades asociadas al conflicto, la esperanza de vida, aumenta en 34 años para las personas privadas de la libertad. El 15% tiene limitaciones físicas, cognitivas y conductuales causadas por el conflicto.
- 7 de cada 10 personas privadas de la libertad se siente libre de compartir experiencias y anécdotas de su vida durante su vinculación a los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley. 2 de cada 10 personas privadas de la libertad han sufrido algún tipo de discriminación por haber pertenecido a un grupo armado.
- Para el ejercicio autónomo de la ciudadanía, el 48% de las personas privadas de la libertad cuenta con un proyecto de vida bien definido y el 67% considera que ya cumplió las metas de su proyecto de vida, o que va avanzando en su cumplimiento.
- El 73% de las personas privadas de la libertad actualmente tiene posibilidades de aprender algo nuevo para tener mejores oportunidades, el 32% comprende diferentes tipos de información y el 100% accede con frecuencia a diferentes tipos de información.
- El índice de satisfacción con la vida familiar es de 8,2. El índice de confianza en las personas de su comunidad es de 3 (en un rango de 1 a 5).

### *Desmovilizados que no ingresaron al proceso de reintegración*

Las diferentes causas por las cuales un grupo de desmovilizados no ingresó a la Política podrían dividirse en tres grupos:

1) Desmovilizados que no ingresaron por reincidencia al retornar al grupo armado: se trata de personas que poco tiempo después de su desmovilización tomaron la decisión de reingresar al grupo, son conscientes de que por haber reincidido perdieron el derecho a entrar al Proceso y asumen las consecuencias de su elección.

2) Desmovilizados que manifiestan que ingresaron pero se desencantaron del proceso: por ejemplo, se autoperceben como muy viejos para estudiar, o quieren evitar a toda costa estar rodeados de antiguos miembros de grupos armados. También en este grupo se ubican personas que se fueron a vivir a otra parte, se devolvieron luego de varios años y su derecho a aplicar caducó, o aquellos que tuvieron inconvenientes con sus documentos de identificación y se dieron por vencidos para hacer los trámites.

3) Desmovilizados que aún quieren ingresar pero han tenido acceso a información confusa sobre la Ruta: son personas que manifiestan haber recibido información contradictoria en el momento de su desmovilización, pero estarían interesados en ingresar.

Desde el punto de vista laboral los desmovilizados no ingresados están en una situación muy similar a algunas PPR que no han culminado (trabajos informales). Sin embargo, hay tres áreas en las cuales se observan diferencias con las PPR: la continuación de su educación (ninguno de los entrevistados tuvo la iniciativa para hacerlo), algunos de ellos (especialmente los privados de la libertad) tienen un nivel de desconfianza muy alto frente al Estado y por último algunos lamentan no haber tenido acceso a apoyo psicológico tal y como si lo tuvieron sus compañeros PPR.

### *Conclusiones*

- La Ruta Multidimensional de reintegración tiene una oferta integral amplia y variada que alcanza los objetivos de la Política siempre y cuando se culmine el proceso de reintegración. La diferencia significativa entre las condiciones de las personas al inicio del proceso y cuando lo culminan, demuestra que vale la pena culminar la ruta.
- No es una política asistencialista pero reconoce la vulnerabilidad de la población, sobre todo al inicio del proceso, y a su vez reconoce las capacidades que tienen las PPR para superarlas. Lo anterior justifica la entrega de algunos subsidios y beneficios condicionados y de ayuda humanitaria puntual, pero también, a medida que la Ruta de Reintegración avanza, se confiere un mayor nivel de responsabilidad y ejercicio de deberes por parte del Reintegrado que facilitan su transición a la vida después de la Ruta.
- Los beneficios económicos inciden en el proceso de reintegración de manera estratégica, inicialmente como gancho para ingresar a la ruta. Las vulnerabilidades asociadas al conflicto pueden ser difíciles de superar, pero se evidencia que el acompañamiento individual y permanente que ofrece la Ruta Multidimensional es un elemento estratégico para su mitigación o superación.
- La Política de Reintegración Social y Económica de Desmovilizados a través de la Ruta Multidimensional ha demostrado su capacidad para que los desmovilizados puedan gozar de todos sus derechos y deberes ciudadanos, a través de un programa que los apoya para que puedan generar ingresos sostenibles en la legalidad e integrarse a su vida familiar y social.

### **Principales recomendaciones**

- Desarrollar conceptual y metodológicamente los **enfoques diferenciales** para el desarrollo de unas rutas diferenciadas para mujeres, grupos étnicos, grupos etarios y personas en situación de discapacidad.
- Fortalecer la articulación para priorizar a la población desmovilizada en la atención de **psicología clínica**, trabajar de manera profunda lo que se plantea en la **Estrategia**

**Multimodal de Atención en Salud Mental** y desarrollar estrategias de reintegración con un **componente de espiritualidad**.

- Establecer un **programa formal de Cuidado del cuidador** para los profesionales reintegradores que les permita ser conscientes de su bienestar emocional, reconocer las señales de alarma que permitan la detección temprana del síndrome de agotamiento (burnout), así como brindar las herramientas de afrontamiento y desarrollo de prácticas de autocuidado.
- Generar espacios interinstitucionales, o aprovechar algunos de los ya existentes, para el **intercambio de buenas prácticas entre las entidades públicas del nivel local**, garantizando la participación de personas de alto perfil, con el fin de darle más solidez a la implementación de la política pública a nivel municipal.
- Definir cuál es el **objetivo de las acciones de servicio social** en la ruta de reintegración
- Hacer una **revisión de los indicadores que deben reportar los profesionales reintegradores** con el fin de incluir indicadores cualitativos, que reflejen todos los aspectos no cuantificables que percibe un profesional reintegrador a lo largo del proceso.
- Asegurar que desde el nivel nacional se tenga **mayor control sobre la idoneidad de los operadores de los Hogares de Paz**, en términos de su capacidad para brindar la atención psicosocial a los desmovilizados, y que se materialice la articulación conceptual, metodológica y de enfoques de atención entre la ARN y el Ministerio de Defensa.
- Otorgar el **beneficio económico de educación del mismo valor de los otros beneficios** y flexibilizar el apoyo económico a la reintegración cuando estén estudiando para que más PPR accedan a educación superior.
- **Fortalecer los procesos internos** a partir del análisis de la información recolectada en las encuestas aplicadas en el seguimiento posterior a la culminación y generar protocolos de atención cuando se identifiquen riesgos.
- Generar normatividad o modificar la ya existente para **eliminar las restricciones que representan los antecedentes judiciales y disciplinarios** para los desmovilizados de las AUC postulados a Justicia y Paz en términos de empleo.

## **I. Evaluación institucional y de resultados de la política nacional de gestión del riesgo de desastres y el sistema nacional de gestión del riesgo, a partir de la ley 1523 de 2012**

### **Descripción de la estrategia**

La Ley 1523 de 2012 representó para el país la adopción del nuevo enfoque, la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), que concibe el riesgo como una construcción social que puede ser gestionada, a través de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, y el manejo de desastres. Con estos nuevos procesos se aleja del abordaje centrado en el desastre. Si bien

desde hace más de 20 años Colombia había establecido un Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), que fue considerado modelo a nivel de América Latina, las nuevas realidades del contexto nacional, posteriores a la ocurrencia de La Niña 2010-2011, así como los requerimientos de armonización con la Constitución Política de 1991, los marcos del ordenamiento territorial, las estrategias de adaptación a la variabilidad climática y la evolución conceptual de la temática, condujeron a la actualización del Sistema, que hoy se conoce como Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD). La Ley 1523 de 2012 define la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el SNGRD, desde el enfoque de los tres (3) procesos para la gestión del riesgo: 1) Conocimiento del riesgo, 2) Reducción del riesgo y 3) Manejo de desastres, organizados en razón de cuatro (4) componentes: 1) Estructura organizacional, 2) Instrumentos de Planificación, 3) Sistemas de Información, y 4) Mecanismos de Financiación.

Puesto que la estructura institucional consolidada con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres cumple los primeros cinco (5) años de adopción y funcionamiento, se hizo necesario realizar un balance del funcionamiento este nuevo marco institucional para identificar las posibles mejoras que deban ser incorporadas. Con esto, se espera que pueda alcanzarse el objetivo trazado por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014 – 2018, “Todos por un Nuevo País”, que en el objetivo tres (3) del capítulo X, “Crecimiento Verde”, establece la necesidad de “lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático”.

### Objetivo general de la evaluación

Realizar una evaluación institucional y de resultados de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, a partir de la Ley 1523 de 2012.

### Metodología de la evaluación

#### *Fuentes de la información:*

Para el desarrollo de los dos componentes de la evaluación, se utilizaron las siguientes fuentes de información primaria:

FUENTES DE INFORMACIÓN			
	Tipo de instrumento	Entidad	Total
Muestra general	Encuestas no presenciales	Municipios	671
		Departamentos	30
		CAR-CDS	21

FUENTES DE INFORMACIÓN			
	Tipo de instrumento	Entidad	Total
		Entidades de orden nacional	25
	Entrevistas presenciales	Líderes comunitarios	12
		Municipios	13
		Departamentos	6
		CAR-CDS	2
		Entidades de orden nacional	29
	Grupos Focales	Comunidades	12
Estudios de caso	Encuestas presenciales	Hogares	1423
	Entrevistas presenciales	Líderes comunitarios	2
		Municipios	2
		Entidades de manejo de desastres	2
		Departamentos	2
		CAR-CDS	2
	Grupos Focales	Comunidades	2

### Componente 1: Evaluación institucional

El Componente Institucional pretende identificar la manera en que la ley 1523 de 2012 ha incidido en la organización asumida por las entidades que conforman el SNGRD para la implementación de los procesos de la gestión del riesgo, en función de los cuatro componentes de la Política. En particular se evaluó:

- Reconocimiento de mejoras, en relación con el SNPAD.
- El diseño operativo del SNGRD: 1) Diseño, organización y funcionamiento, 2) roles y responsabilidad, y 3) acciones de coordinación y articulación.
- Recursos técnicos, financieros, tecnológicos para la implementación de la política.

- Fortalezas, debilidades y factores exógenos y endógenos que inciden en el desempeño institucional.
- Análisis comparativo internacional.

### *Componente 2: Evaluación de Resultados*

El Componente de Resultados caracterizar e identificar los principales aspectos que han incidido en el desarrollo de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, tomando como referente la capacidad institucional de las entidades pertenecientes al SNGRD y los avances alcanzados en la implementación de la política. Como elemento adicional a la evaluación de resultados, se adelantó un análisis costo-beneficio para determinar si los beneficios (medidos como costos evitados) generados por la implementación de la Política, superan sus costos asociados.

A partir de la información presentada por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD) sobre las emergencias presentadas en Colombia, se construyó un indicador de recurrencia para municipios y departamentos. Para cada municipio se utilizó una variable indicativa de la presencia o no de al menos un reporte de emergencia semestral desagregado por tipos de evento. Las variables indicativas se agruparon para categorizar a cada municipio, según tres segmentos (alta, media y baja recurrencia). Los departamentos se agruparon en los mismos tres grupos, mediante la agregación de las variables indicativas de los municipios pertenecientes a cada departamento.

## **Principales resultados y conclusiones**

### **Principales resultados de la evaluación de institucional**

#### **1. Aspectos organizacionales:**

- a. La creación de las instancias de coordinación del SNGRD en los tres niveles ha permitido que más actores se involucren con la GRD. En el nivel nacional se identifican percepciones que cuestionan la utilidad de estas instancias para la puesta en marcha de la Política. En el nivel territorial se identifica un avance positivo en el porcentaje de avance en la conformación de Consejos Territoriales de GRD que son considerados útiles para la implementación de la política.
- b. Falta claridad en la asignación de responsabilidades y competencias entre los actores del SNGRD. Especialmente, la Ley omite las responsabilidades explícitas de los líderes sectoriales, lo que repercute en el bajo nivel de recursos técnicos, financieros y humanos destinados a la implementación de la Política, así como la baja capacidad de liderazgo sobre las entidades adscritas, vinculadas y el nivel territorial.
- c. Se evidencia dificultad en la articulación de la comunidad con las acciones adelantadas por los municipios.

- d. La baja capacidad del personal encargado de la GRD en departamentos y municipios se suma a que estos funcionarios no cuentan con los recursos técnicos y financieros necesarios para desempeñar su labor.

## **2. Instrumentos de Planificación:**

- a. Se ve un avance positivo en la formulación de Planes de Riesgo y Estrategias de Respuesta en los tres niveles, cuya construcción ha sido liderada por la UNGRD, a través de la producción de material informativo y el uso de las instancias de coordinación del SNGRD.
- b. La inclusión de la GRD en los planes municipales y departamentales de desarrollo es alta, entre el 70% y el 80% dependiendo del entorno de desarrollo. Hay dificultades para la incorporación de la GRD en los POT debido a que la baja capacidad de los municipios les impide desarrollar los insumos técnicos requeridos y no pueden articular adecuadamente los insumos de los POMCA a causa de la diferencia en las escalas de la información.

## **3. Mecanismos de financiación:**

- a. FNGRD: El 80% de los departamentos que presentan proyectos ante el FNGRD tiene una percepción positiva del acceso y proceso de aprobación realizado por la UNGRD y el 88% considera que es un proceso ágil y eficiente. El 42% de los municipios tiene una percepción positiva sobre el acceso y proceso de aprobación de proyectos realizado por la UNGRD y el 39% considera que es ágil y eficiente.
- b. FONDOS DEPARTAMENTALES PARA LA GRD: De los 30 departamentos que contestaron la encuesta todos crearon el FDGRD manejados en un 74% en cuentas de ahorros o corrientes, 23 de ellos cuentan con fuentes estables y 3 tienen más de una fuente de recursos.
- c. FONDOS MUNICIPALES PARA LA GRD: El 85% de los municipios encuestados ha constituido FMGRD casi todos manejados (93%) a través de cuentas de ahorro y corrientes. El 41% se creó en el 2012 y a razón de 65 Fondos en promedio durante cada vigencia. Hoy no tienen Fondo 101 municipios.

## **4. Sistemas de información:**

- a. Desde el año 2015, el SNIGRD cuenta con un diseño lógico y marco conceptual, los cuales se han venido implementando hasta la fecha. También se han logrado formalizar de intercambio de información con varios institutos técnico-científicos. Sin embargo, debido a recortes presupuestales, las metas planteadas en un comienzo tuvieron que ser reducidas y, actualmente, el SINGRD no ha tenido el grado de avance previsto en el momento de expedición de la Política.

- b. De los sistemas de monitoreo del nivel nacional el del IDEAM resulta ser el más usado por todos los municipios (78,1% de los municipios con nivel de recurrencia alta), lo que apoya las debilidades de los niveles municipal y departamental, que en un 50% carecen de sistemas propios de monitoreo del riesgo.
- c. El 51,4% de los municipios dijeron no llevan un registro sistematizado de eventos y emergencias (58,9% en municipios con alta recurrencia de eventos).

### Principales resultados de la evaluación de resultados

- A nivel nacional se ha fortalecido el conocimiento de amenazas de origen geológico, hidroclimático y marino, pero hay debilidades en la estimación de vulnerabilidad y del riesgo. En el nivel territorial se identificaron debilidades de capacidad institucional para la implementación del proceso de conocimiento.
- En los niveles territoriales se identifican dificultades en las acciones de reducción correctiva, en algunas ocasiones por una falta de visión integral en la elaboración de obras de reducción o por la falta de lineamientos en materia de intervención de asentamientos ubicados en zonas de riesgo.
- Se encuentra que la situación actual en términos de la capacidad institucional para la gestión del riesgo y los avances de implementación de la política, están relacionados con el desempeño integral de los municipios, la capacidad institucional tanto municipal como departamental resulta relevante para explicar los avances de implementación de la política en los municipios.
- La capacidad institucional para la gestión del riesgo y los avances de implementación de la política no están ligados a la recurrencia de eventos en los territorios, es decir, los municipios no han realizado avance en estos aspectos basándose en sus necesidades particulares puesto que aquellos que cuentan con altos niveles de recurrencia han avanzado de manera muy similar a los que cuentan con baja recurrencia.

### Principales recomendaciones

- Modular la exigencia de instrumentos organizacionales y de planificación a municipios de acuerdo con sus capacidades y niveles de riesgo, y desarrollar una estrategia de apoyo técnico y financiero a municipios con alto riesgo y baja capacidad institucional, mediante un fortalecimiento real de los departamentos.
- Incorporar dentro de la política nacional de vivienda y desarrollo territorial un componente de intervención de asentamientos en riesgo, bajo un esquema de incentivos a municipios de menor capacidad, partiendo del desarrollo del conocimiento y teniendo en cuenta una línea base histórica
- Reforma institucional de la UNGRD para fortalecer la ejecución de los componentes de conocimiento y reducción del riesgo.

- Fortalecer y enfocar el apoyo de las CAR en la GRD en municipios de baja capacidad, especializar su gestión en el proceso de conocimiento y permitir la evaluación de los POT más allá de los asuntos ambientales asumiendo también la evaluación de aspectos relacionados con gestión del riesgo asociado a fenómenos hidrometeorológicos.
- Promover el reconocimiento de responsabilidades de los sectores con respecto a la GRD y hacer más explícitas las competencias sectoriales para desarrollar los procesos de conocimiento, reducción y manejo. Desarrollar un proceso de consensos, concertaciones y acuerdos por parte de la UNGRD, en su calidad de coordinador del SNGRD, con las entidades líderes de sectores administrativos, con el fin de que estas potencien su papel con respecto a la GRD, considerando que son los que diseñan la política, la ejecutan y posibilitan su adopción a nivel territorial.
- Fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades del SNGRD, mediante el diseño e implementación una norma de gestión de calidad que permita garantizar la competencia de las entidades frente a la gestión del riesgo de desastres.

## **J. Evaluación de línea de base de la extracción ilegal de yacimientos auríferos**

### **Descripción de la estrategia**

Esta evaluación busca identificar los aspectos claves sobre la planeación, consecución de insumos, extracción, procesamiento, distribución y comercialización del oro ilegal en el país, analizando las variables técnicas, sociales y económicas de los actores involucrados, identificando las brechas en estrategias normativas e institucionales y proponiendo recomendaciones para ser tenidas en cuenta en la formulación de políticas públicas que buscan dar solución al fenómeno de la extracción ilegal de auríferos.

### **Objetivo general de la evaluación**

Aunar esfuerzos técnicos entre la Policía Nacional y el Departamento Nacional de Planeación para realizar el levantamiento de línea de base de la extracción ilegal de yacimientos auríferos

### **Metodología de la evaluación**

La metodología tiene tres frentes de acción: un análisis sistémico de la cadena de valor de la actividad minera ilícita, la cual incluye el funcionamiento y la articulación de los actores involucrados en los procesos de planeación, producción, distribución y comercialización lo anterior alineado a las etapas del ciclo minero (prospección, exploración, extracción, beneficio, cierre); un análisis normativo e institucional, que permita identificar los vacíos, redundancias y

debilidades presentes en las autoridades y en la normativa que las respalda para desempeñar sus funciones de prevención y control de la ilegalidad; y, finalmente, un análisis de temas sociales y de seguridad en los municipios, que pueden representar factores de riesgo y estímulo para el desarrollo del fenómeno de la extracción ilícita.

El estudio desarrolló 80 observaciones in situ de las unidades productoras formales e informales, que permiten describir la cadena de extracción y comercialización en todos sus eslabones, y los actores y canales de comunicación utilizados frecuentemente. A través de 40 instrumentos de recolección grupal con docentes, empresarios, funcionarios públicos de alcaldías y fuerza pública, así como miembros de juntas de acción comunal, barequeros y habitantes de las zonas, se busca generar información sobre las problemáticas sociales asociadas con la explotación minera y las dificultades para lograr la formalización minera y desarrollar adecuadamente los controles necesarios. Por otra parte, se llevaron a cabo 360 entrevistas semi estructuradas con actores nacionales y locales para recabar información sobre las estructuras y la forma de trabajo de los actores involucrados o afectados por las actividades de extracción ilícita de minerales.

En ese orden de ideas, el estudio se enfocó en 9 municipios en los departamentos de Antioquia (Buriticá, El Bagre, Caucasia, Segovia), Chocó (Istmina, Quibdó), Bolívar (Santa Rosa del Sur) y Caldas (Marmato). Para la selección de dichos municipios se tuvieron en cuenta aquellos con niveles importantes de producción de oro, que han reportado actividades de explotación ilegal y permiten identificar los diferentes eslabones de la cadena de producción y comercialización ilegal de auríferos y dicho listado podrá estar sujeto a modificaciones por mutuo acuerdo entre las partes, en la medida en que se garantice el cumplimiento de los objetivos

Adicionalmente, se contó con información georreferenciada a partir de imágenes con sensores remotos y aerofotografías en los municipios de Istmina (Chocó), El Bagre (Antioquia), y Santa Rosa del Sur (Bolívar). Con esta información se realizan análisis intertemporales sobre el avance, localización y formas de manifestación de la extracción minera a cielo abierto, mejorando y facilitando la discriminación, identificación y delimitación de las áreas afectadas y suministrando información que permita conocer mejor el fenómeno de la extracción ilícita en el país.

## **Principales resultados y conclusiones**

Se identificaron vacíos normativos e institucionales para cada una de las grandes etapas: antes de la explotación, durante la explotación y durante la comercialización. A continuación se presentan algunos de los principales.

### *Antes de la explotación*

Los vacíos normativos están relacionados con:

- Minería de subsistencia: Falta de mayor control en la inscripción de barequeros: Pequeña y mediana minería: Los requisitos para ser formal son difíciles de cumplir.
- Otorgamiento de licencias y permisos ambientales: La autoridad ambiental no está en obligación de hacer visita técnica al área sujeta de solicitud de permiso ambiental (prevenir la configuración de delitos ambientales). Dada la autonomía de las diferentes CAR no existen criterios unificados y estandarizados para el otorgamiento de permisos ambientales

#### *Control de maquinaria:*

- No existe obligatoriedad por parte de los titulares mineros para reportar la maquinaria que se emplea en la etapa de explotación minera. Esto implica que no hay sanciones vigentes para las empresas que no reportan ubicación de la maquinaria o en su defecto las ubican de forma errónea.
- No hay una sanción para aquellas empresas que no reportar la ubicación de la maquinaria o la reportan de forma inadecuada.
- No hay una herramienta jurídica para la presunción o inferencia razonable cuando una maquinaria fue utilizada para la exploración.
- No existe una multa o sanción para aquellas personas que construyan maquinaria artesanal específicamente dragas.
- Hay incompatibilidades entre el Código Penal y el Código Nacional de Policía y Convivencia en lo correspondiente a las medidas para el control de la explotación y aprovechamiento ilícita de minerales.

#### *Control y uso de explosivos:*

Indumil no cuenta con la competencia para verificar los explosivos empleados en la actividad minera y para verificar su uso en terreno.

Por su parte, los vacíos institucionales están relacionados con:

Los alcaldes no tienen los instrumentos para verificar que una autorización a un minero de subsistencia este en una zona excluida de la minería

Demoras en la respuesta a solicitudes de formalización o de minería de subsistencia

Debilidad en la inclusión del componente minero y medio ambiental en las herramientas de planeamiento territorial.

Falta de conocimiento cartográfico detallado que permita la correcta delimitación de áreas y vocaciones del suelo en las herramientas de ordenamiento. Por lo tanto es difícil delimitar áreas de vocación minera para ordenar la actividad dentro del territorio.

### *Control de maquinaria:*

Falencias por parte del MinTransporte en el monitoreo efectivo del control de maquinaria.

La Policía Nacional carece de una plataforma tecnológica que permita registrar la maquinaria y su posterior ubicación por medio de GPS y así mismo establecer un control para las empresas para que reporten su ubicación y actividad para la que se está empleando. Además, se debe tener en cuenta que los sistemas de información vigentes requieren de mejoras constantes para el ingreso a las plataformas puesto que estos procesos deben garantizar transparencia y diligenciamiento adecuado de la información solicitada.

### *Control y uso de explosivos:*

No hay personal capacitado de la Policía Nacional o de las FFMM que controle el uso de explosivos y de insumos.

### *Durante la explotación*

Los vacíos normativos están relacionados con:

No hay entidad responsable ni norma que exija el seguimiento a las actividades de los barequeros para establecer que están cumplimiento con los requisitos de su actividad (barequeros que emplean técnicas de extracción que no son artesanales)

No existen sanciones de suspensión temporal o pecuniarias a los barequeros por incumplimiento de la normatividad asociada al barequeo

Ausencia de criterios estandarizados para la certificación de recursos y reservas. Esto dificulta la fiscalización estandarizada en cuanto al cumplimiento de los PTO.

Comunidades Étnicas: Existen restricciones normativas que impiden el control a la extracción ilícita en áreas de Comunidades Étnicamente Diferenciadas

### *Control:*

Falta de reglamentación del segundo inciso del artículo 106 de la Ley 1450. No es claro que autoridad policiva es la responsable.

No hay una articulación entre el POT, el Código Nacional de Policía y los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

No existe una obligatoriedad para realizar Comités de Orden Público en materia minera.

Falta de efectividad de los cierres de minas a través de los actos administrativos por parte de las autoridades de policía.

Por su parte, los vacíos institucionales están relacionados con:

- Administración de los recursos minerales: La autoridad minera no realiza controles en las zonas en que no han otorgado permisos de exploración/explotación.
- Existe dificultad en la recolección de material probatorio, ya que en temas mineros resulta de vital importancia establecer la prueba técnica para demostrar que los mineros ilegales no cuentan con los permisos de explotación que exige la actividad.
- Las autoridades locales no siempre cuentan con personal que conozca las normas que rigen la minería de subsistencia, por ende se les dificulta el control.
- El programa de formalización no logra abarcar todas las necesidades de acompañamiento a la pequeña minería o de subsistencia para acompañar el cumplimiento efectivo de los estándares ambientales o técnicos (PTO, PMA, EIA), por lo tanto muchos mineros no logran formalizarse.
- Existen falencias en la fiscalización: Títulos en etapa de exploración o construcción y montaje con presencia de explotación durante largos periodos de tiempo
- CAR carecen de suficientes recursos (capital humano especializado, desplazamiento y logística) para controlar la actividad en zonas donde no se han otorgado permisos ambientales
- Existe dificultad en la recolección de material probatorio y evidencia física, ya que en temas ambientales resulta de vital importancia la prueba técnica para demostrar el daño ambiental o la explotación de recursos, y las entidades ambientales tienen insuficientes recursos para realizar dicho acompañamiento
- No existe suficiente pie de fuerza y permanente en las áreas con evidencia de explotación ilícita que garantice la efectividad y sostenibilidad de los operativos.
- En los procedimientos de cierre de minas, se evidencia reapertura ilegal de las mismas, incurriendo no solo en reincidencia en explotación ilícita de yacimiento sino también en fraude a resolución judicial, sí que exista un seguimiento por parte de las autoridades responsables.
- La judicialización o medidas administrativas no se logran en muchos casos, lo cual deriva en amenazas no creíbles que incorporan los mineros ilegales en sus comportamientos.

### *Durante la Comercialización*

Los vacíos normativos están relacionados con:

No existe norma que exija el seguimiento a los representantes legales de personas jurídicas dedicadas a la compra de oro cuando infringen la norma, las cuales generen sanciones e inhabilidades para esa misma actividad comercial.

Hay un vacío normativo para la judicialización en la comercialización. Se requiere una modificación al artículo 328 del Código Penal.

Falencias en la normatividad al identificar la comercialización de minería procedente sin título minero.

Inconsistencias que persisten en la cadena de custodia definida a partir del Código Minero.

Por su parte, los vacíos institucionales están relacionados con:

- Debilidades para demostrar el origen legal del mineral
- Debilidades para controlar a los comercializadores que incurren en acciones fraudulentas
- Debilidades para controlar a los titulares que incurren en acciones fraudulentas:
- No existen mecanismos para verificar la trazabilidad del oro.
- No existen topes en las transacciones que permitan generar controles más eficientes.
- No existe regulación a las compraventas.
- Las empresas de valores no registran la información en SARLAF.
- No hay un control para el flujo aéreo en zonas mineras.

## Principales Recomendaciones

A partir de los resultados de la evaluación se proponen las siguientes recomendaciones para tener presente en la formulación de política pública orientada a enfrentar el fenómeno de la extracción ilícita de auríferos.

Dentro de la distribución de funciones, se debe revisar las asignadas a los alcaldes, puesto que cuentan con poco personal de apoyo para realizar el registro de barequeros, control del trabajo infantil, imposición de amparos administrativos, etc. Adicionalmente, se identificaron riesgos como los problemas de intereses al ser elegidos o estar relacionados con actividades mineras.

En este mismo orden de importancia, se evidenció una debilidad en la articulación de las entidades encargadas del control del fenómeno para lo cual se sugiere diseñar e implementar una instancia interinstitucional para el control a la extracción ilegal que tenga funciones de un comité asesor de política pública y genere mesas de diálogo y discusión con alcaldes y gobernadores, lo cual debería ser complementado con la formulación una política sectorial para la implementación de estrategias de gestión que aborden pasivos ambientales mineros. Dentro de las principales funciones de la instancia estarían, 1. La comprensión del fenómeno a través de estudios, investigaciones, resultados, información de las agencias de inteligencia y referenciación internacional; 2. Gestión de política pública (regulación y control); 3. Implementar el sistema nacional de análisis y monitoreo de la minería; 4. Coordinar, integrar y evaluar las actividades desplegadas a nivel nacional, regional y local, como un todo sistémico; 5. Revisión y actualización jurídica y normativa, así como la definición de los protocolos de actualización institucional e interinstitucional.

Esta instancia, deberá hacer un esfuerzo muy importante en la articulación con las regiones, dado el carácter local de la problemática. Para lo anterior se recomienda generar mesas de diálogo y discusión con alcaldes y gobernadores para coordinar las acciones propuestas por la instancia interinstitucional. Los organismos de control propiciarán espacios en estas mesas para la capacitación a los alcaldes y gobernadores sobre sus competencias y obligaciones para eliminar la extracción ilícita de minerales en sus territorios. En la misma mesa de trabajo, el Ministerio de Defensa divulgará las acciones de coordinación con las entidades territoriales para cerrar las explotaciones ilegales y realizar las correspondientes capturas.

El trabajo de las autoridades de policía debe complementarse con las funciones de preservación de los recursos que tienen las autoridades ambientales. Para lo cual se recomienda a las entidades de control ambiental (MinAmbiente, CAR, ANLA), realizar una estrategia de fiscalización ambiental, aun cuando no existan licencias ambientales de por medio y tomarán las medidas correspondientes según sea la gravedad del caso, de acuerdo con el régimen sancionatorio ambiental. Así mismo, acompañarán a las autoridades policivas para la recolección de pruebas en los delitos relacionados con el daño al medio ambiente.

De otra parte, se observa una relativa facilidad para obtener los insumos necesarios para ejercer la actividad. Es por lo anterior que debe elaborarse una estrategia más fuerte en zonas de frontera con apoyo de la DIAN y la policía, así como fortalecer mecanismos transnacionales con países vecinos. Por ejemplo, el 81% de la maquinaria utilizada en el proceso de extracción ilícita del mineral aurífero ingresa a las zonas por vías terrestre. En este sentido, es pertinente desplegar controles aduaneros, de tránsito y de seguimiento altamente riguroso y articulados entre las instituciones, en las vías principales y terciarias del país a fin de minimizar el ingreso de maquinaria utilizada para dicha actividad.

Con el fin de mejorar la trazabilidad en las ventas, se recomienda a la Agencia Nacional de Minería seguir trabajando en mejorar los sistemas de información, mediante la depuración del listado de Barequeros y Chatarreros en el RUCOM, con el cruce de información generada por otras entidades como la DIAN, el SISBEN y el DRAES de la UIAF. Adicionalmente, se sugiere hacer una transición hacia las transacciones electrónicas, notificaciones vía SMS y la debida identificación de las personas que hacen la transacción, con pruebas biométricas como la huella digital. Lo anterior complementado con el funcionamiento del sistema en tiempo real con el fin de evitar sobrepasar los topes establecidos para este tipo de mineros.

En la misma línea, se sugiere trabajar muy fuertemente en la inclusión de los mineros en el sistema financiero y finanzas personales, de tal manera que progresivamente se logre llegar a implementar el pago producto de la venta del oro a través de la telefonía celular. Así mismo, se sugiere trabajar en la verificación de los estados financieros y operaciones de las compraventas a través de auditorías contables.

En el tema del transporte, de nuevo resultaría muy útil que la Policía Nacional contará con información en línea, de tal manera que pueda verificar el origen del mineral. Lo anterior sería equivalente a la tecnología que se usa para verificar antecedentes con tan solo ingresar el número de la cédula de los ciudadanos. En esta misma línea se sugiere desarrollar e implementar el instrumento de huella digital de minerales, la cual permitirá caracterizar los minerales según su origen y permitirá dar trazabilidad al mismo.

Se recomienda a la UPME la realización de un estudio de investigación para la creación de una caja de crédito y fomento minero (propuesta con éxito en Chile desde 1953) cuyo objetivo secundario sería la compra y venta de minerales (evitando terceros en el proceso minero) garantizando siempre mercado a los minerales extraídos legalmente.

En cuanto a las autoridades de policía y la fuerza pública, se debe garantizar que cuenten con las capacidades idóneas para combatir la extracción ilícita. Frente a ello, se requiere atender de manera prioritaria una problemática normativa y una institucional. En materia normativa, es preponderante articular y precisar aquellos delitos definidos en el Código Penal y que el Código Nacional de Policía Y Convivencia denomina medidas correctivas. Específicamente, es necesario verificar la aplicación del Título 10 de Código. En cuanto a lo institucional, por un lado, se requiere capacitar adecuadamente al personal y así mismo garantizar la confiabilidad y transparencia de todo el personal involucrado. Por otra parte, las autoridades de policía requieren de procesos de formación en torno a las nuevas competencias que han asumido en el marco del Código.

Adicionalmente, se deben fortalecer las facultades de las autoridades en materia de: regularización de actividades mineras, suspensión de actividades de exploración y explotación sin título minero, decomiso y control de minerales, sanciones ambientales, control de insumos, destrucción de maquinaria, y penalización de actividades de minería que no cumplan con los requisitos de ley.

En la parte operativa, se debe tener en cuenta la georreferenciación del fenómeno y afectaciones de las cuentas hidrográficas para que a partir de esta información se puedan establecer unidades militares en los que la explotación ilícita cuente con una magnitud crítica, ello no implica que no se van a generar los lineamientos correctivos para los puntos en los que la explotación ilícita sea mínima, ya que se le debe dar la misma importancia a todo el territorio, aunque su afectación sea leve.

Por último, es necesario articular a todas las entidades del Estado, generar compromisos adecuados para solventar soluciones adecuadas para garantizar la sostenibilidad ambiental y el desarrollo humano de las poblaciones que se han visto afectadas por este fenómeno. Superar las dificultades destacadas contribuirá a tener un sector minero organizado, legítimo, incluyente y competitivo; generador de desarrollo tanto a nivel regional como nacional, que además sirva de apoyo para el apalancamiento del posconflicto y que supere las dificultades sociales, económicas, ambientales y fiscales.

## **K. Evaluación de operaciones sobre la implementación de la asignación especial del Sistema General de Participaciones en los Resguardos Indígenas**

### **Objetivo general de la evaluación**

Realizar una evaluación sobre la implementación de la asignación especial del Sistema General de Participaciones en los Resguardos indígenas.

### **Fuentes de información y metodología de análisis**

El enfoque de la evaluación es mixto, al articular modelos cuantitativos y cualitativos. La investigación se apoya primordialmente en la información cualitativa, recolectada a partir de trabajo de campo en catorce resguardos en doce departamentos. Para cada resguardo, se identificaron los funcionarios de las entidades territoriales que tienen un rol en el ciclo de los recursos de la AESGPRI, y se aplicaron 62 entrevistas semiestructuradas tanto de nivel departamental como municipal. También, se entrevistaron las autoridades indígenas de cada resguardo, para un total de 15, se aplicaron instrumentos de recolección grupal con la comunidad del resguardo (13 cartografías sociales y 14 grupos focales), y se hizo un recorrido por el territorio de cada resguardo visitado. Por último, en Bogotá se hicieron trece (13) entrevistas semi estructuradas con funcionarios de entidades del nivel nacional y con organismos de control.

La información cuantitativa consiste en la información administrativa solicitada durante cada visita, correspondiente a los recursos de la AESGPRI de los tres periodos de estudio (2015, 2016 y 2017). Un hallazgo de la evaluación es que la información administrativa de la AESGPRI es deficiente, pues fue difícil conseguirla para efectos de la evaluación, especialmente en el caso de los resguardos administradores directos. En algunos casos, la información no fue entregada al equipo consultor, a pesar de haberla solicitado formalmente y haber hecho el seguimiento correspondiente. Además, la información disponible podría mejorar en calidad. Por ejemplo, de cinco resguardos indígenas que remitieron ejecuciones presupuestales para esta evaluación, solamente en un caso las cifras son consistentes con los sectores de inversión del FUT, mientras que en los demás casos hay diferencias en los totales de inversión entre una fuente y otra, así como en los valores por sectores de inversión. En otros casos, la información remitida no era suficientemente clara para establecer de qué manera se habían incorporado saldos de vigencias anteriores en el presupuesto anual. En el caso de las entidades territoriales fue posible conseguir más información, pero en muchos casos está incompleta.

Toda la información fue sistematizada en una matriz de consistencia que aterriza las preguntas orientadoras de la evaluación en categorías de análisis, que son el lenguaje común de todos los instrumentos. Para el análisis de la información secundaria se diseñaron formatos de

sistematización según el tipo de información (planes de desarrollo, planes de vida, ejecuciones presupuestales, relación de proyectos). Esta sistematización permitió triangular consistentemente las fuentes de información de la evaluación y alcanzar los hallazgos y conclusiones que se presentan en este documento. Por último, las recomendaciones fueron formuladas a partir de un taller de diálogo intercultural que se realizó en Bogotá con la participación de autoridades indígenas de los resguardos visitados y representantes de algunas entidades territoriales y del nivel nacional.

## Principales resultados

Identificación y caracterización de actores. Los puntos más importantes identificados en la evaluación con respecto a los actores tienen que ver con la articulación institucional, particularmente entre las entidades del orden nacional, entre las entidades territoriales y los resguardos, y al interior de los resguardos. En cuanto a las entidades del orden nacional, la evaluación encontró que el Ministerio del Interior y el DNP son las únicas entidades del nivel nacional que son reconocidas por todos los resguardos indígenas visitados para la evaluación. Sin embargo, 10 de los 14 resguardos manifestaron no haber recibido ningún tipo de asistencia técnica por parte de estas entidades. Por otra parte, la evaluación evidenció que la articulación entre el DNP y el Ministerio del Interior para efectos de asistencia técnica a los resguardos podría fortalecerse; funcionarios del nivel nacional y departamental coincidieron en afirmar que se han presentado inconsistencias en la información brindada por las dos entidades sobre la AESGPRI. Algunas comunidades indígenas también manifestaron que muchas veces las entidades del orden nacional no hablan el mismo lenguaje frente a los temas que se manejan con relación a la AESGPRI.

Por otra parte, en general la articulación de las gobernaciones con resguardos y municipios es débil, tanto en el proceso de asistencia técnica como en el proceso de monitoreo y seguimiento de los recursos. La limitación financiera de las gobernaciones para hacer desplazamientos a los resguardos indígenas y a las alcaldías es una de las razones que dificultan los procesos de asistencia técnica y de monitoreo, seguimiento y evaluación. También, la evaluación identificó que las alcaldías municipales no cuentan con los recursos (humanos y financieros) suficientes para adelantar los procesos asociados con la AESGPRI, lo que tiene como consecuencia que la articulación de éstos con los resguardos y con las gobernaciones sea débil. Así mismo, en algunos resguardos que no administran directamente se informó sobre la baja ejecución de recursos de la AESGPRI o demoras en la ejecución de éstos debida, entre otros aspectos, a tensiones políticas y mutua desconfianza entre los representantes de los resguardos y los alcaldes municipales. Por otra parte, se evidenció que en varios casos los funcionarios tanto de gobernaciones como de alcaldías son desconocedores de los resguardos, su cultura y sus costumbres, lo que se convierte en un cuello de botella para la ejecución de los contratos, así como en el seguimiento de los mismos.

Como excepción a esta débil articulación, que se evidenció en la mayoría de los casos, se destaca el caso del RAD2, el cual informó que la Gobernación ha sido un actor clave para el resguardo, por el acompañamiento realizado en la formulación del Plan de Vida y en el proceso de transición a la administración directa de los recursos. Así mismo, se informó que la Gerencia Indígena de la Gobernación ha creado un formato estándar para formulación y presentación de proyectos, y ha programado varios espacios de asesoría para orientar a las autoridades indígenas en el proceso de formulación de proyectos.

Evaluación de operaciones Insumos Recursos asignados: el total de recursos de la AESGPRI asignados en las vigencias 2015- 2017 corresponde a: 157,682.55 millones de pesos (2015); 173,088.13 millones de pesos (2017); y 181,863.67 millones de pesos (2017). Conforme a la ley, estos montos son el 0,52% del total del SGP.

Marco normativo: la referencia principal está contenida en el Decreto Ley 1953 de 2014, y los aspectos enmarcados en el artículo 13 de la Ley 1450 de 2011. Es importante resaltar que los aspectos normativos que reglamentan la asignación especial en la Ley 1450 de 2011 y la Ley 715 de 2001 son los que orientan el ciclo de inversión para la mayoría de los 810 resguardos que hay en el territorio nacional, ya que hasta el momento sólo se han autorizado para administrar de manera directa siete resguardos y una asociación de resguardos, de acuerdo con el proceso establecido por el Decreto Ley 1953 de 2014 y el Decreto 2719 del mismo año.

Capacidad técnica: la capacidad técnica es una limitante para el adecuado funcionamiento de dos procesos transversales de la AESGPRI (el sistema de seguimiento, monitoreo y control, y la asistencia técnica).

En el primer caso, las entidades territoriales y del nivel nacional, y los encargados del seguimiento al interior de las comunidades, enfrentan el desafío de realizar labores que desbordan su capacidad. Con frecuencia son pocos funcionarios para un alto volumen de trabajo, y en algunos casos el personal tiene otras responsabilidades, además del seguimiento. También, se evidenció que hacen falta recursos financieros para realizar visitas de verificación. Así mismo, la falta de capacidad técnica incide negativamente en el proceso de ejecución, especialmente en los resguardos que administran directamente los recursos de la AESGPRI. Un cuello de botella significativo para los resguardos que administran directamente los recursos de la AESGPRI es la falta de recursos de funcionamiento para asumir las responsabilidades que implica el manejo de recursos públicos.

Un caso excepcional es el resguardo indígena de Totoró, que es el único caso en Colombia de una comunidad beneficiaria del Programa Iraca de Prosperidad Social que hace las veces de operador. Iraca es un programa del gobierno dirigido a comunidades étnicas (afros e indígenas) víctimas del conflicto armado, cuyo objetivo principal es promover la seguridad alimentaria, los proyectos productivos y el fortalecimiento organizacional de las comunidades. Cada fase de implementación del programa dura aproximadamente dos años. El resguardo de Totoró está

actualmente implementando la segunda cohorte del Programa, completando un alcance aproximado de alrededor de mil familias beneficiarias. Es de resaltar que mientras que la AESGPRI es apenas 10% del presupuesto anual que maneja el resguardo, Iraca corresponde a aproximadamente el 30%, con alrededor de 3 mil millones de pesos anuales. Esta experiencia hace que este resguardo sea un caso único en Colombia, con inmensas posibilidades de transmitir aprendizajes a otros resguardos y fortalecer su capacidad técnica, lo cual es una necesidad urgente evidenciada en esta evaluación.

En el tema de planeación, el resguardo indígena de Totoró se destaca por denominar su Plan de Vida como el “derrotero” que ha protegido y preservado al resguardo frente a la normativa occidental. El plan comprende tres bloques: económico, cultural y político organizativo. Para cada uno de estos bloques, el plan procura que se tenga en cuenta la cultura del resguardo a la hora de cumplir con la normatividad del Estado colombiano, como por ejemplo la Ley 80. Así mismo, en cuanto al tema de seguimiento, el resguardo diseñó un Modelo Estándar de Control Interno (MECI) propio que incorpora los criterios occidentales de calidad, que la comunidad denomina como “lo cuadrulado”, junto con aspectos propios que se deben tener en cuenta en los proyectos, con el fin de que quienes estén a cargo de las inversiones no pierdan de vista la preservación cultural del pueblo indígena. Esto quiere decir que, a la hora de implementar un proyecto productivo, los técnicos deben considerar los cultivos tradicionales que se han perdido y procurar recuperarlos. Igualmente, se busca que los proyectos reflejen coherencia entre los distintos componentes del plan de vida, de tal suerte que –por ejemplo- la producción agrícola (bloque económico del plan de vida) sea transformada en medicamentos tradicionales en la planta del resguardo y éstos sean luego comercializados en la farmacia propia del resguardo (bloque cultural del plan de vida).

### *Procesos*

Asignación y distribución. La falta de información clara sobre el número de personas en los resguardos es un cuello de botella del proceso de distribución. Funcionarios del nivel municipal manifiestan que hay incentivos a inflar los censos de la comunidad, con el fin de recibir un mayor monto de recursos. En efecto, la evaluación identificó que la palabra “per cápita” dentro de la regla de distribución suele interpretarse como una correspondencia directa entre el aumento de la población y el crecimiento de los recursos recibidos. Esto refleja desconocimiento frente al tema de la ponderación, es decir, sobre la proporcionalidad de la cantidad de personas del resguardo indígena en proporción al total de personas en resguardos indígenas en Colombia. Por su parte, las comunidades sienten inconformidad y frustración frente papel de los censos propios para la AESGPRI, ya que el DANE es la fuente de información oficial para este propósito, y en la mayoría de los resguardos indígenas se identificó la percepción de que los recursos AESGPRI no son suficientes para cubrir las necesidades de la población.

Otro cuello de botella encontrado en la evaluación es la inconsistencia del uso de la información oficial por parte de las entidades nacionales involucradas en el proceso de asignación y distribución. En particular, las bases de datos de la ANT son distintas a las que tienen el DANE, el Ministerio del Interior, el DNP y demás entidades del Gobierno nacional.

### *Planeación y programación*

Un cuello de botella del proceso de planeación y programación es la desconfianza y tensión existente entre las autoridades territoriales y las autoridades indígenas, las cuales obstaculizan la planeación de los proyectos y desincentivan la cofinanciación de las inversiones. En la mayoría de casos (RAD1, RAD4, RAD6, RNAD2, RNAD3, RNAD7, RNAD5 y RNAD6), la comunidad indígena no cuenta con un espacio o canal de interlocución directo y respetuoso con las administraciones de las entidades territoriales actuales. Tampoco existen procesos de cooperación mutua y diálogo intercultural que promuevan la coordinación horizontal y la corresponsabilidad entre los actores.

Por otra parte, los pueblos y comunidades indígenas perciben que falta coherencia y unidad de criterio frente al direccionamiento que realizan los diversos funcionarios de distintas instituciones y niveles (municipal, departamental y nacional) acerca de la política de la AESGPRI y, específicamente, de sus procesos relacionados con la planeación y la programación de los recursos. Por ejemplo, mientras desde el Ministerio del Interior se promueve la libre inversión de los recursos de la AESGPRI, algunos funcionarios locales o regionales de las entidades territoriales constriñen las inversiones que los gobiernos indígenas proponen en sus ejercicios de priorización y programación. Por último, existen resguardos indígenas que no cuentan con planes de vida formales que orienten las prioridades de las comunidades indígenas.

### *Administración y ejecución*

Para los resguardos indígenas que no administran directamente los recursos de la AESGPRI, los principales cuellos de botella que retrasan la ejecución tienen que ver con: 1) la firma del contrato de administración, 2) la calidad en la formulación de los proyectos incluidos en el contrato de administración; y 3) falta de capacidad técnica o malos manejos de los recursos por parte de las entidades territoriales o de las autoridades indígenas. Para los resguardos indígenas autorizados, se identificó que el principal cuello de botella es la falta de recursos para la administración de los recursos de la AESGPRI. Sin embargo, en términos generales se percibe que la administración directa de los recursos favorece la ejecución de la AESGPRI, en tanto elimina las dificultades asociadas a la débil articulación entre los resguardos y las entidades territoriales.

### *Monitoreo, seguimiento y control*

Un cuello de botella importante es que la capacidad técnica para este proceso es débil. Por un lado, el monitoreo a cargo del DNP no es oportuno y tiene baja cobertura. En las

gobiernos, la falta de personal y de recursos financieros fue mencionada con frecuencia como un factor que conduce a que el seguimiento no pueda llevarse a cabo con el alcance óptimo, y que éste se base en el FUT, pues las visitas a resguardos son escasas porque la dispersión territorial hace que éstas sean muy costosas. Esta situación es especialmente crítica en el caso de los resguardos ubicados en áreas no municipalizadas. Por otra parte, el reporte en el FUT tiene falencias, bien sea porque la información está mal diligenciada, o porque hay inconsistencias.

También es evidente que falta articulación entre el nivel nacional y territorial. Tres gobiernos mencionaron que la falta de respuesta y retroalimentación por parte de las entidades del orden nacional, especialmente el DNP y los organismos de control, afecta negativamente el ejercicio de seguimiento. El DNP corrobora que, si bien se producen lineamientos y orientaciones desde esta entidad para el ejercicio de seguimiento a cargo de los gobiernos, la información producida por los entes departamentales no es tomada en cuenta en el monitoreo, pues las visitas se hacen directamente a los municipios, sin informar a los gobiernos.

Las falencias en el proceso de monitoreo seguimiento y control conducen a que no se perciban acciones efectivas de control, ni para los resguardos ni para la administración local. A esto se suma que las personerías municipales tienen un rol limitado. Además, aunque el rol de las comunidades en el seguimiento a los proyectos es variable entre resguardos, en general éste es débil, especialmente en resguardos ubicados en áreas no municipalizadas.

Un tema relevante identificado en resguardos que no administran directamente es que las diferencias culturales dificultan hacer seguimiento a proyectos con prácticas ancestrales. Por ejemplo, en el RNAD6 se presenta un cuello de botella debido a que la interventoría es complicada por falta de conocimiento sobre tradición indígena. En noviembre 2017 se firmó un contrato que no se ha podido ejecutar, está suspendido porque el funcionario que supervisa el contrato en la Alcaldía no sabe cómo hacer seguimiento a un proyecto que involucra rituales de armonización, limpieza, y refrescamiento, usando varias plantas tradicionales. Rituales que no pueden ser realizados a la luz del día.

Por último, en cuanto a los resguardos que administran directamente los recursos, un cuello de botella importante es que faltan lineamientos del DNP para hacer seguimiento a los resguardos que administran directamente, y no se tiene información de ningún tipo reportada para las vigencias 2015 y 2016, pues ni las alcaldías ni los resguardos reportaron. Por otra parte, la evaluación identificó que la administración directa fortalece el seguimiento a los proyectos por parte de las comunidades. Sin embargo, al igual que sucede en las entidades territoriales, la capacidad para hacer seguimiento riguroso y hacer visitas a todas las obras es insuficiente, por falta de personal idóneo y de recursos financieros para esta labor.

## *Participación*

Los resguardos no se sienten tenidos en cuenta por la institucionalidad, ni para temas de planeación territorial ni para asistencia técnica. Aunque sí existen espacios para la participación indígena en planeación territorial, como consejos de planeación territorial, consejos de política social, entre otros, los cabildos y las comunidades sienten que la posibilidad real de incidir en la formulación de política territorial es mínima. Las entidades territoriales consideran que un cuello de botella en la concertación se debe a que, al tener periodos tan cortos (de un año), los líderes con los que se toman decisiones cambian muy rápido y no hay empalme en los cambios de gobierno.

## *Asistencia técnica*

Como es evidente en la descripción de los procesos del ciclo de la AESGPRI, la evaluación identificó que la falta de asistencia técnica es un cuello de botella que repercute negativamente en todo el ciclo de inversión. Esto último debido a que, en términos generales, la asistencia técnica que reciben los resguardos por parte del Gobierno nacional y de las entidades territoriales: 1) no se trata de una estrategia o proceso rutinario de la entidad, sino que son apoyos puntuales; 2) no existe capacidad en términos de recursos humanos y financieros para realizar el acompañamiento ideal; y 3) dado que los recursos para asistencia son limitados frente a necesidades identificadas, los criterios de priorización generalmente obedecen a cuestiones de demanda (solicitudes recibidas), lo cual descarta a los resguardos más alejados de la institucionalidad, que probablemente son los que más asistencia requieren.

Se resaltan algunas buenas prácticas. Por un lado, el Programa Iraca de Prosperidad Social contribuyó positivamente al fortalecimiento organizacional de un resguardo que administra directamente los recursos. Además, una gobernación creó un observatorio económico, fiscal y financiero, que, entre otras tareas, busca proveer un conjunto de herramienta para mejorar la gestión de los resguardos. Por último, se han realizado alianzas con universidades para fortalecer la asistencia técnica a resguardos.

## *Productos*

El sector al que se han asignado más recursos es el agropecuario con un 57% del total para el 2015 y luego desciende al 30% y 26% para 2016 y 2017, respectivamente. Se incluye dentro de este sector, los proyectos de desarrollo y fomento de proyectos productivos y adquisición de predios y mejoras para el saneamiento del resguardo. El segundo sector de importancia en la asignación de recursos es la construcción y adecuación de viviendas, que de un 37% en 2016 descendió al 8% en 2017. El tercero en importancia es la salud, que corresponde fundamentalmente a proyectos de medicina tradicional, cuya participación bajó de 12% a 3%. Luego aparece un rubro que agrupa a otros sectores de inversión, que subió su participación del 5% al 7%, en el periodo. Y el quinto sector que vale mencionar es el de fortalecimiento institucional

que elevó su participación en el total de la inversión del 2% al 30%, donde aparecen proyectos como la construcción, adecuación y mantenimiento de espacios comunales de los resguardos. El valor para 2017 de este rubro se focaliza en un resguardo que es el segundo que recibe mayores recursos a nivel nacional. Teniendo en cuenta que uno de los cuellos de botella para conocer el avance en la gestión de los recursos de la AESGPRI, es el sub registro de información en el FUT y la discutible calidad de la misma, se generan dudas sobre los cambios en la participación sectorial de los sectores más representativos de la inversión de los resguardos. En los casos donde se tiene la información de los proyectos ejecutados se pueden corroborar las cifras de la ejecución presupuestal anual que se incluye en el FUT.

Por otra parte, no hay evidencia que los proyectos de inversión de los resguardos autorizados tengan una orientación muy diferente a los resguardos no autorizados, que pudieran reflejar el enfoque del Decreto 1953 de 2014, en contraposición del enfoque de la Ley 701 de 2001.

Percepción de resultados. Según la percepción de las autoridades y comunidades indígenas, los recursos de la AESGPRI sí han mejorado sus condiciones de vida. Sin embargo, funcionarios de las entidades territoriales consideran que con estos recursos se financian pocos proyectos de impacto sostenible para las comunidades, como por ejemplo un acueducto para solucionar la escasez de agua, cultivos permanentes que generen ingresos para las comunidades, o proyectos de agroindustria. Por su parte, los funcionarios del nivel nacional tienen visiones distintas sobre el impacto de la AESGPRI en el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas. Mientras que unos defienden el derecho de esa población de priorizar las inversiones de acuerdo a sus usos y costumbres, otros se preocupan por el hecho de que no todos los resguardos indígenas cuenten con un instrumento formalizado (escrito) de planeación que recoja un proceso de reflexión colectiva orientado a garantizar la pervivencia física y cultural del pueblo indígena, como lo debería ser un plan de vida.

### *Conclusiones*

En cuanto al proceso, las competencias y la articulación de los actores involucrados en la definición de la AESGPRI, se encontró que los principales cuellos de botella tienen que ver con la capacidad técnica de las entidades del orden nacional y territorial, así como de los resguardos indígenas. En particular, hacen falta recursos humanos, técnicos y financieros para realizar el adecuado acompañamiento y asistencia técnica a los resguardos indígenas y entidades territoriales que hacen parte del proceso de inversión de la AESGPRI. De resaltar, un cuello de botella significativo para los resguardos que administran directamente los recursos de la AESGPRI es la falta de recursos de funcionamiento para asumir las responsabilidades que implica el manejo de recursos públicos. Destinar un porcentaje de la asignación directa para cubrir los gastos de funcionamiento mínimo de los resguardos indígenas que administran de manera directa la AESGPRI.

La capacidad técnica es una limitante para el adecuado funcionamiento de dos procesos transversales de la AESGPRI: el sistema de seguimiento, monitoreo y control, y la asistencia técnica. En el primer caso, las entidades territoriales y del nivel nacional, y los encargados del seguimiento al interior de las comunidades, enfrentan el desafío de realizar labores que desbordan su capacidad. Con frecuencia son pocos funcionarios para un alto volumen de trabajo, y en algunos casos el personal tiene otras responsabilidades, además del seguimiento. También, se evidenció que hacen falta recursos financieros para realizar visitas de verificación.

Más aun, existen vacíos de información para efectos de monitoreo, seguimiento y control. En general se percibe que los reportes al FUT no se hacen de manera regular y clasificada por sectores de manera adecuada. Por esta razón, la información del FUT no es completa ni confiable para determinar si la administración directa de los recursos ha generado cambios en la participación sectorial de los proyectos de inversión, o si las inversiones financiadas con AESGPRI son pertinentes respecto a las necesidades establecidas en los resguardos indígenas. Así mismo, las ejecuciones presupuestales entregadas por las entidades no coinciden con lo reportado en el FUT. Sin embargo, la información producida por las gobernaciones como parte del ejercicio de seguimiento no es tomada en cuenta por ninguna entidad del nivel nacional. Gobernaciones perciben que DNP descuidó monitoreo con respecto a unos años atrás. Varios funcionarios coincidieron en señalar que ahora la entidad se enfoca en regalías y ha descuidado SGP y otras fuentes de recursos.

Un objetivo de la evaluación fue identificar de qué manera es más efectiva la ejecución de los recursos: si a través de la administración por parte de las entidades territoriales o de los resguardos y asociaciones de resguardos autorizados. Ante esta pregunta, hay dos aspectos que deben ser considerados: la capacidad técnica de los resguardos, y los distintos efectos, positivos y negativos, de la administración directa de los recursos de la AESGPRI.

Con respecto al primer punto, es importante tener en cuenta que la administración directa de los recursos de la AESGPRI requiere de una capacidad técnica que probablemente muchos de los resguardos indígenas de Colombia no tienen. En este sentido, la consultoría considera que el esquema de administración directa de los recursos, tal como funciona hoy en día, está diseñado para un pequeño grupo de resguardos que tienen una capacidad superior al promedio. De acuerdo con los criterios establecidos para esta consultoría, para administrar directamente los recursos de la AESGPRI, un resguardo debería reunir las siguientes condiciones: contar con personal para formulación, desarrollo, seguimiento y supervisión de proyectos; tener conocimiento de ley 80 y normativa relacionada; recibir asistencia técnica o acompañamiento; desarrollar prácticas comunitarias de seguimiento; e implementar un sistema de justicia propia frente a los malos manejos. Como se explica en la sección de “capacidad técnica”, de los seis resguardos indígenas autorizados analizados en esta evaluación, dos tienen capacidad alta, tres tienen capacidad media, y solo uno tiene capacidad baja<sup>5</sup>. Sin embargo, este último resguardo cuenta con asistencia técnica de la alcaldía y de la gobernación, y goza de buena articulación

con estas entidades, situación que no es frecuente en el resto de resguardos indígenas, como se documenta a lo largo de la evaluación. Por otra parte, de los ocho resguardos que no administran directamente los recursos, siete tienen capacidad baja y tres de ellos cumplen con el 0% de los criterios establecidos en la evaluación. Además, de estos ocho resguardos, uno cuenta con asistencia técnica, y otro reportó tenerla parcialmente.

Aun así, en el trabajo de campo fue evidente que los resguardos indígenas que administran directamente los recursos de la AESGPRI han tenido que someterse a un proceso de aprendizaje que no ha sido fácil: “cayéndonos y pegándonos unos totazos aprendimos” (Entrevista semiestructurada autoridades indígenas RAD5, mayo 2018), y uno de ellos admitió haberse arrepentido de solicitar la administración directa de los recursos. Esto último debido a que es un resguardo con capacidad baja, que consiguió la autorización para la administración directa en buena medida gracias al apoyo y acompañamiento de las entidades del nivel municipal y departamental. Hoy en día, las autoridades indígenas de ese resguardo tienen incertidumbre acerca de la permanencia en el tiempo de esa asistencia técnica, y dudan de la capacidad del resguardo de poder administrar la AESGPRI sin ese apoyo: “personalmente digo que nos equivocamos porque es que nosotros no tenemos financieramente los profesionales para ejercer bien la función de administrar” (Entrevista semiestructurada autoridades indígenas RAD2, junio 2018).

En este escenario, es importante reconocer que la administración directa de la AESGPRI no podría generalizarse en todos los resguardos de Colombia, a menos que se implementara un esquema masivo y contundente de asistencia técnica. Lo cual, como se vio a lo largo de la evaluación, también representa un desafío importante para las entidades del Estado del nivel nacional, departamental y municipal.

Ahora bien, con respecto a los efectos de la administración directa de los recursos, la evaluación encontró que no todos son positivos. La sintetiza las fortalezas y debilidades de la administración directa de la AESGPRI, según lo descrito a lo largo de la evaluación. La tabla fue construida a partir de un análisis del “antes” y el “después” en las narrativas de los entrevistados en los resguardos indígenas que administran directamente los recursos, así como de los funcionarios del nivel departamental y municipal que han tenido contacto con el proceso de transición de estos resguardos.

## Fortalezas y debilidades antes y después de la administración directa de los recursos de AESGPRI

DIMENSIÓN	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Actores	Se fortalece la cohesión al interior de los resguardos	Se debilita aún más la articulación entre los resguardos indígenas y las entidades territoriales y nacionales para efectos de seguimiento y asistencia técnica
Capacidad técnica	Se han fortalecido capacidades, formalizado procesos y se han establecido roles más específicos para el equipo administrativo del resguardo indígena	No se cuenta con suficiente presupuesto para costear el recurso humano que implica la administración directa de los recursos de la AESGPRI
Planeación y programación	Se han fortalecido los procesos participativos de planeación	Los funcionarios de las entidades territoriales perciben un menor control sobre la destinación de las inversiones y el uso de los recursos
Administración y ejecución	Se resuelven cuellos de botella de la ejecución asociados a la débil articulación entre las entidades territoriales y los resguardos indígenas	La administración directa de los recursos de la AESGPRI implica una carga administrativa que anteriormente estos resguardos indígenas no asumían
Monitoreo, seguimiento y control	Se han fortalecido los procesos participativos de seguimiento	Se ha debilitado el seguimiento por parte de las entidades del Estado, en parte por la falta de lineamientos del nivel nacional sobre cómo hacer seguimiento a los resguardos en esta modalidad de administración
Participación	No se identifican fortalezas en esta dimensión	Resguardos indígenas perciben que entidades territoriales tienen menos incentivos a incluir a la población indígena en sus programas y proyectos
Asistencia técnica	Se han generado esquemas de apoyo entre autoridades indígenas de resguardos que administran directamente los recursos	Asistencia técnica brindada a resguardos autorizados ha sido insuficiente

Las principales debilidades de la administración directa de la AESGPRI tienen que ver con la articulación interinstitucional y la capacidad técnica. En cuanto a la articulación interinstitucional, la evaluación evidenció que la asunción de las funciones de administración y ejecución directa de los recursos de la AESGPRI ha implicado un mayor distanciamiento y desconexión con las administraciones municipales y departamentales, lo cual repercute negativamente sobre las posibilidades de monitoreo, seguimiento y control, asistencia técnica, cofinanciación y participación en instancias de planeación territorial. En efecto, los resguardos indígenas que administran directamente los recursos de la AESGPRI no informan a las autoridades de las alcaldías o gobernaciones sobre la gestión de esos recursos, y hay dudas sobre los reportes que

están presentando al FUT. Los resguardos perciben que no están obligados a rendir cuentas a las autoridades locales y departamentales.

Un asunto relacionado a la articulación interinstitucional es la participación de los pueblos y comunidades indígenas en los espacios de planeación territorial. En este aspecto, la evaluación identificó que el manejo directo de los recursos de la AESGPRI parecería estar reforzando la débil representatividad e incidencia de los pueblos y comunidades indígenas en estas instancias. En la sección de “participación” se presentan algunas percepciones que sugieren que la administración directa parecería estar desincentivando aún más a las entidades territoriales a hacer esfuerzos por mejorar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, bajo el pretexto de que los resguardos cuentan con su propia fuente de financiación y por tanto no requieren del apoyo de las entidades territoriales.

Con respecto a la capacidad técnica, es evidente que una dificultad transversal en los resguardos que administran directamente los recursos es que esta tarea exige un alto nivel de capacidad, pero la AESGPRI no prevé la financiación del recurso necesario para tal fin. Si bien los resguardos indígenas autorizados reconocen que la autorización para administrar directamente los recursos de la AESGPRI se ha traducido en procesos positivos de aprendizaje, también es claro que faltan recursos para financiar el recurso humano necesario para asumir esta responsabilidad. Por esta razón, los resguardos autorizados han tenido que acudir a otros métodos que no consideran ideales, tales como solicitar donaciones a la comunidad del resguardo, aprovechar el recurso humano de otros proyectos del resguardo, o financiar el personal a través de proyectos de fortalecimiento institucional. Algunos de estos resguardos son escépticos sobre la viabilidad de seguir administrando directamente la AESGPRI en estas condiciones, en las que la asistencia técnica y el acompañamiento son mínimos.

Por otra parte, la administración directa de los recursos ha incidido positivamente en el fortalecimiento organizativo de los resguardos y en su cohesión interna, pues se ha generado capacidad técnica, se han formalizado procesos y roles administrativos de las autoridades indígenas, y se han fortalecido procesos participativos de planeación y seguimiento. También, un aspecto positivo de la AESGRI, que obedece a la necesidad de acompañamiento de los resguardos autorizados, es que se han generado esquemas de apoyo entre autoridades indígenas de resguardos que administran directamente los recursos.

Quizás el aspecto positivo más relevante identificado en la evaluación sea que de la administración directa de los recursos resuelve cuellos de botella de la ejecución asociados a la débil articulación entre las entidades territoriales y los resguardos indígenas. Como se describe en la sección de “administración y ejecución”, un aspecto débil de la AESGPRI es el bajo nivel de ejecución de los recursos, el cual se debe en parte a las dificultades de articulación entre las entidades territoriales y los resguardos indígenas. Esta situación incluso generó descontento en resguardos que se organizaron para solicitar la administración directa de los recursos, tras tener

varias vigencias acumuladas sin ser ejecutadas. Por esta razón, la administración directa de los recursos se percibe como una solución ante esta situación.

En conclusión, frente a la pregunta por la manera más efectiva para la ejecución de los recursos, si a través de las entidades territoriales o a través de los resguardos indígenas, esta evaluación sugiere que la respuesta depende del tipo de resguardo. Si se trata de un resguardo pequeño, y con capacidad baja, quizás sea más eficiente invertir recursos públicos en fortalecer la capacidad de las entidades territoriales a cargo de ejecutar esos recursos y en promover incentivos para fortalecer la articulación entre las entidades territoriales y los resguardos indígenas. Esto último porque la administración de los recursos de la AESGPRI, así como de todo recurso público, requiere de una capacidad técnica mínima, de tal suerte que se cumplan los objetivos de política establecidos para esa inversión y se pueda realizar el debido monitoreo, seguimiento y control. Así las cosas, y teniendo en cuenta que la administración directa de los recursos es un proceso de aprendizaje complejo, incluso para resguardos indígenas con capacidad alta, en los casos de resguardos pequeños y con capacidad baja puede ser más conveniente y efectivo fortalecer la capacidad de las entidades territoriales, que puede ser alta o baja, pero al menos cuenta con una infraestructura de gestión pública que un resguardo indígena no tiene.

En otras palabras, lo que indica el párrafo anterior es que la administración directa de la AESGRI exige unos costos de funcionamiento que pueden considerarse “fijos”, y hay resguardos indígenas en los que probablemente lo más eficiente desde el punto de vista de inversión pública no sea la administración directa. Esto último porque la proporción de los gastos fijos de funcionamiento sobre el monto total asignado al resguardo puede no favorecer las inversiones (por ejemplo, si los gastos de funcionamiento son el 80% del monto total asignado al resguardo), y también porque el costo de incurrir en la curva de aprendizaje de administrar directamente los recursos puede ser demasiado alto en resguardos indígenas con capacidad baja, en comparación con entidades territoriales que, aunque tengan capacidad baja, al menos tienen una infraestructura mínima de gestión pública. En todo caso, es importante señalar que para que este esquema funcione adecuadamente, es necesario resolver los cuellos de botella de capacidad técnica de las entidades territoriales y de articulación interinstitucional, especialmente en temas de monitoreo, seguimiento y control, y de asistencia técnica.

En cambio, en resguardos indígenas con un monto de recursos grande, en los que los gastos de funcionamiento no sean una proporción significativa sobre el total, y en los que exista una capacidad técnica adecuada para la gestión de los recursos públicos, puede ser más conveniente la administración directa de los recursos de la AESGPRI. Sin embargo, es necesario destinar recursos de funcionamiento para financiar el personal a cargo de asumir esta responsabilidad.

## Principales Recomendaciones

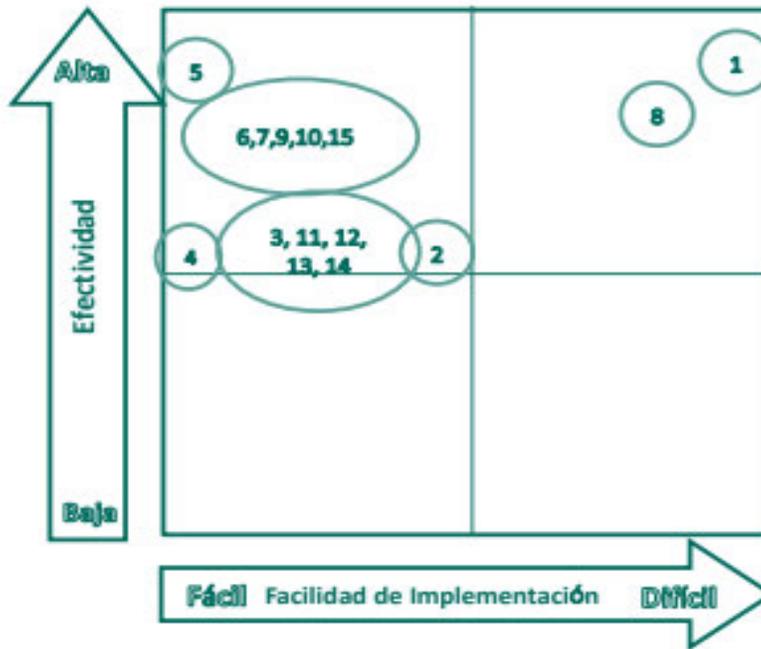
Las recomendaciones están orientadas a fortalecer a las autoridades indígenas, así como a las administraciones municipales y departamentales, con el fin administrar los recursos AESGPRI de forma más eficiente y eficaz. La evaluación agrupa las recomendaciones de corto plazo (7), mediano plazo (7) y largo plazo (1). Además, las recomendaciones están ordenadas de acuerdo con su efecto sobre la mejora de los procesos y su facilidad de implementación. La tabla a continuación enuncia las quince (15) recomendaciones de la evaluación, y señala, para cada una de ellas, el plazo de implementación, la facilidad de implementación, y el impacto de cada una. En la gráfica siguiente, se agrupan las recomendaciones de la evaluación, según la facilidad de implementación y la efectividad de las mismas.

### Priorización de Recomendaciones

Recom.		Plazo	Facilidad de implementación	Impacto	Tiene requisito
1	<i>Diseñar una política pública que oriente el ciclo de inversión y concrete los objetivos, los roles institucionales, los procesos, los productos y los resultados esperados de la asignación especial del SGP para los resguardos indígenas de Colombia.</i>	Mediano plazo	5	Alto	
2	<i>Establecer lineamientos poblacionales en el proceso de planeación de la AESGPRI para facilitar la articulación institucional.</i>	Corto plazo	3	Medio	1
3	<i>Emitir un acto administrativo para aclarar las diferencias en las funciones y las competencias de los representantes legales del Decreto 1953 de 2014 y aquellas de los representantes legales ordenadas en el Decreto 1088 de 1993.</i>	Corto plazo	2	Medio	1
4	<i>En el marco del artículo 13 del Decreto 1397 de 1996, conformar una comisión sectorial para la concertación, definición de políticas y asesoría técnica de los procesos relacionados con la AESGPRI.</i>	Corto plazo	1	Medio	
5	<i>Destinar un porcentaje de la asignación directa para cubrir los gastos de funcionamiento mínimo de los resguardos indígenas que administran de manera directa la AESGPRI.</i>	Mediano plazo	1	Alto	1
6	<i>Efectuar control sobre los contratos de administración que se firman entre los gobernadores de las resguardos y las entidades territoriales para garantizar una ejecución oportuna y efectiva por parte de los ordenadores del gasto.</i>	Corto Plazo	1	Medio	2
7	<i>Emitir lineamientos precisos sobre el manejo tributario de los contratos firmados por los ordenadores del gasto de los resguardos que administran directamente los recursos de la AESGPRI.</i>	Corto Plazo	1	Medio	1
8	<i>Diseñar un régimen administrativo especial para el manejo presupuestal y de contratación de los proyectos financiados con la AESGPRI en los resguardos que administran directamente esta asignación.</i>	Mediano -largo plazo.	4	Alto	1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7
9	<i>Mejorar el uso de la información de seguimiento producida por las gobernaciones.</i>	Corto plazo.	1	Medio	1, 2, 3, 5, 6, 7 y 8
10	<i>Implementar un esquema de incentivos para fomentar el reporte de información en el FUT y mejorar la calidad de éste.</i>	Mediano plazo.	1	Medio	1, 2, 3, 5, 7, 8 y 9
11	<i>Generar lineamientos del DNP para hacer seguimiento a resguardos que administran directamente la asignación especial y difundirlos con el acompañamiento necesario.</i>	Corto plazo.	2	Medio	1, 2, 3, 5, 7, 8, 9 y 10
12.	<i>Fortalecer la figura del personero para efectos de control de la AESGPRI, especialmente para los resguardos que no administran directamente los recursos</i>	Mediano plazo.	2	Medio	1, 2, 3, 5, 7, 8, 9 y 11
13	<i>Diseñar e implementar un plan nacional de asistencia técnica por parte del DNP y el Ministerio del Interior</i>	Mediano plazo.	2	Medio	1, 2, 3, 5, 7, 8, 9 y 11
14	<i>Promover esquemas de asistencia técnica entre los mismos resguardos</i>	Mediano plazo.	2	Medio	1, 2, 3, 5, 7, 8, 9, 11 y 13
15	<i>Promover alianzas con universidades</i>	Mediano plazo.	1	Medio	1, 2, 3, 5, 7, 8, 9, 11, 13 y 14

## Priorización de recomendaciones

Gráfico 1. Priorización de recomendaciones



## Anexo 2. Agenda de Evaluaciones 2019

---

De acuerdo con lo previsto en el Artículo 343 de la Constitución Política, y lo señalado en el Artículo 29 de la Ley 152 de 1994, el DNP tiene como función *“diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación”*. Asimismo, de acuerdo a lo contemplado en el artículo 2.2.7.1.1.1 del Decreto 1082 de 2015, el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – (Sinergia)- tiene como objetivo *“generar información de calidad para la toma de decisiones que permitan mejorar la efectividad de la formulación y ejecución de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), específicamente a través del seguimiento a los avances de este y los principales programas de Gobierno, así como la evaluación de las políticas consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y las estrategias que lo complementen (...)”*. Por último, conforme lo establecido en el artículo 2.2.7.1.3.2 del Decreto 1082 de 2015, el DNP es la entidad encargada de la coordinación técnica y administración de dicho sistema.

Para dar cumplimiento a esta función, la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del DNP definió una ruta de trabajo interinstitucional que, para el caso de la evaluación de políticas públicas, es la Agenda Anual de Evaluaciones. De acuerdo con el artículo 2.2.7.3.2.1. del decreto 1082 de 2015, esta agenda *“es la relación de las intervenciones públicas de carácter estratégico que podrían iniciar el proceso de evaluación, bajo los protocolos de priorización establecidos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en una vigencia fiscal determinada.”*

Teniendo en cuenta lo anterior, la Agenda Anual de Evaluaciones para el año 2019 incluye las intervenciones públicas de carácter estratégico priorizadas y que podrían iniciar el proceso de evaluación en la presente vigencia. La construcción de la agenda es el producto de un ejercicio realizado entre las direcciones técnicas del DNP y las diferentes entidades del Gobierno nacional, en el cual, se identificaron los temas prioritarios para cada uno de los sectores de la administración pública. Posteriormente, la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del DNP, realizó una validación de los temas propuestos con las Direcciones Técnicas y priorizó las intervenciones de acuerdo con el protocolo de priorización en el cual se privilegian tres criterios:

- 1) Intervenciones estratégicas: El primer nivel de priorización tiene en cuenta la relevancia de la intervención para el cumplimiento del plan de gobierno. En ese sentido, tienen prioridad de evaluación las políticas o programas estratégicos para el cumplimiento de metas del PND, así como las evaluaciones incluidas en los CONPES, las intervenciones estratégicas para el cumplimiento de los ODS y, aquellas que por el volumen de inversiones y de beneficiarios atendidos, son de gran interés para el Gobierno nacional.

- 2) Oportunidad para la evaluación: El segundo nivel de priorización está relacionado con el momento en el que se va a realizar la evaluación. Bajo este criterio se priorizarían intervenciones que serán objeto de reformulación o escalamiento, de tal manera que la evaluación sirva como insumo para su modificación. También se priorizarán intervenciones que a pesar de ser estratégicas y de gran envergadura, no han sido objeto de ejercicios de evaluación previos.
- 3) Factibilidad de la evaluación: El tercer criterio para a priorización de intervenciones a evaluar tiene en cuenta la existencia de condiciones para garantizar el desarrollo y posterior uso de la evaluación. Para ello se revisa que la necesidad de la evidencia esté dentro del alcance de una evaluación, se revisa la disponibilidad de información, el involucramiento de la(s) entidad(es) implementadora(s) de la intervención, entre otros aspectos que garantizan la factibilidad y pertinencia de la evaluación. Bajo este criterio también se priorizarían intervenciones públicas que cuenten con línea base y que requieran realizar seguimiento.

Además de los criterios mencionados, la DSEPP realiza la selección de las intervenciones públicas a evaluar de tal manera que se incluya la mayor cantidad posible de sectores de la administración pública, y además, teniendo en cuenta las restricciones de recursos financieros y humanos de la DSEPP para el desarrollo de las evaluaciones.

**Cabe aclarar que la contratación de las evaluaciones está sujeta a la disponibilidad de recursos para su financiación; la existencia y calidad de la información; y la finalización de sus diseños. Los temas aquí presentados son únicamente a título indicativo, por lo tanto, no representan compromiso alguno de contratación u ejecución por parte de las entidades o para el DNP.**

A continuación, se presenta la Agenda de Evaluaciones del año 2019 avalada por los Subdirectores y aprobada por el Director General del DNP. Para el presente año, la Agenda cuenta con 24 temas.

Los temas correspondientes al PGN están distribuidos según el pacto transversal del PND 2018-2022 de la siguiente manera:

**Tabla. Número de intervenciones públicas a evaluar según pactos del PND 2018-2022**

Pacto PND	Número de Intervenciones Públicas a Evaluar
<b>Pacto I. Pacto por la legalidad</b>	3
<b>Pacto II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad</b>	4

<b>Pacto PND</b>	<b>Número de Intervenciones Públicas a Evaluar</b>
<b>Pacto III. Pacto por la equidad</b>	7
<b>Pacto VI. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional</b>	1
<b>Pacto VIII. Pacto por la calidad y la eficiencia de los servicios públicos</b>	1
<b>Pacto IX. Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades</b>	1
<b>Pacto X. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja</b>	1
<b>Pacto XI. Pacto por la construcción de paz</b>	2
<b>Pacto XII. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y rrom</b>	1
<b>Pacto XIII. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad</b>	1
<b>Pacto XIV. Pacto por la descentralización</b>	1
<b>Pacto XXVI. Consistencia macroeconómica</b>	1

A continuación, se presentan en detalle las intervenciones públicas de la Agenda Anual de Evaluaciones según la estrategia transversal del PND 2018-2022 “Pacto por Colombia”<sup>174</sup>, indicando en cada caso el objeto y tipo de evaluación preliminares<sup>175</sup> que se realizarían, así como el sector al cual pertenece la intervención.

<sup>174</sup> A la fecha de publicación de esta Agenda, el PND se encontraba en discusión ante el Congreso de la República y no había sido expedida la Ley Orgánica del mismo.

<sup>175</sup> La Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del DNP utiliza diferentes metodologías de evaluación que surgen de un proceso de diseño entre la DSEPP y la entidad ejecutora con la intención de definir el objetivo, alcance, preguntas orientadoras, metodología, y productos esperados de la evaluación, por lo tanto, luego de este proceso el tipo y objeto de evaluación pueden cambiar significativamente.

## **Pacto I. Pacto por la legalidad**

### **1. Política integral de drogas**

- Tipo: Resultados/Institucional
- Sector: Justicia
- Objeto: Realizar una evaluación de la Ley 30 de 1986 que genere evidencia para la formulación de marcos conceptuales y normativos que le permitan al Gobierno nacional y a los gobiernos departamentales y municipales mejorar los procesos de toma de decisiones en materia de drogas que respondan a las necesidades de los territorios y las comunidades.

### **2. Programa nacional de Casas de Justicia**

- Tipo: Operaciones / Experimental
- Sector: Justicia
- Objeto: Realizar una evaluación del actual funcionamiento del programa Casas de Justicia y su efecto sobre el mejoramiento del acceso a la justicia con el fin de obtener recomendaciones sobre su potencial de escalamiento al resto de municipios.

### **3. Sistema de Prevención del Fraude y la Corrupción**

- Tipo: Experimental
- Sector: Presidencia
- Objeto: Realizar una evaluación que permita identificar los resultados del Sistema de Prevención de Fraude y la Corrupción en términos de la lucha contra la corrupción en la administración de tributos, rentas y contribuciones parafiscales.

## **Pacto II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad**

### **4. Apps.co**

- Tipo: Resultados
- Sector: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- Objeto: Realizar una evaluación que permita medir los resultados de Apps.co sobre la generación creación y consolidación de negocios a partir del uso de las TIC.

### **5. Fábricas de productividad**

- Tipo: Operaciones

- Sector: Comercio, Industria y Turismo
- Objeto: Realizar una evaluación del primer año de implementación del programa Fábricas de Productividad que permita obtener evidencia para realizar ajustes a su ejecución y de ese modo lograr una operación oportuna y eficiente.

## 6. Agricultura por contrato

- Tipo: Operaciones
- Sector: Agricultura y desarrollo rural
- Objeto: Realizar una evaluación que permita identificar fortalezas y debilidades de los contratos entre agricultores y compradores con el fin de establecer las medidas necesarias para potenciar los resultados del programa.

## Pacto III. Pacto por la equidad

### 7. Esquema de subsidios parciales en el régimen subsidiado

- Tipo: Comportamental
- Sector: Salud y Protección Social
- Objeto: Realizar una evaluación de los factores que incentivan los cambios comportamentales y de percepción respecto a los aportes al régimen subsidiado en salud según la capacidad de pago de los hogares, de tal manera que permita obtener evidencia para el diseño del nuevo esquema el acceso al régimen subsidiado en salud.

### 8. Programa de Alimentación Escolar

- Tipo: Operaciones
- Sector: Educación
- Objeto: Realizar una evaluación de operaciones del Programa de Alimentación Escolar que permita generar evidencia de los logros a partir del esquema de operación definido por el Ministerio de Educación Nacional desde 2014.

### 9. Programa Colombia Bilingüe

- Tipo: Impacto
- Sector: Educación
- Objeto: Realizar una evaluación de impacto de los programas de formación en lengua inglesa que permita proponer recomendaciones para potenciar y mejorar sus resultados.

## 10. Programas de Alimentación y Recuperación Nutricional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el Departamento de La Guajira, y los demás programas de la Alianza por el Agua y por la Vida que defina la Presidencia de la República

- Tipo: Operaciones / Impacto
- Sector: Salud y Protección Social
- Objeto: Realizar una evaluación de los programas de alimentación y recuperación nutricional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el Departamento de La Guajira, y los demás programas de la Alianza por el Agua y por la Vida que defina la Presidencia de la República con el fin de determinar sus impactos sobre los beneficiarios.

## 11. Programa de Vivienda Gratuita

- Tipo: Impacto
- Sector: Vivienda
- Objeto: Realizar una evaluación del programa Vivienda Gratuita que permita identificar los impactos del programa y los aspectos en los que aún se requieren inversiones para satisfacer las necesidades sociales y urbanas de los proyectos ejecutados en el marco del programa.

## 12. Programa FRECH no VIS

- Tipo: Impacto
- Sector: Vivienda
- Objeto: Realizar una evaluación del programa con el fin de determinar sus efectos sobre el impulso al sector de la construcción y la promoción del empleo.

## 13. Programa Supérate Intercolegiados

- Tipo: Resultados / Operaciones
- Objeto: Deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre
- Objeto: Realizar una evaluación que permita analizar la efectividad de la implementación del programa Supérate Intercolegiados y sus resultados sobre los beneficiarios.

## **Pacto VI. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional**

### **14. Política de seguridad vial**

- Tipo: Operaciones / Comportamental
- Sector: Transporte
- Objeto: Realizar una evaluación de la política de seguridad vial que permita analizar su implementación de cara a la formulación de las propuestas de ajuste para el mejoramiento de sus resultados sobre la accidentalidad vial.

## **Pacto VIII. Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos**

### **15. Programa piloto de subsidio al consumo de GLP en cilindros**

- Tipo: Impacto
- Sector: Minas y energía
- Objeto: Realizar una evaluación del programa piloto de subsidio al consumo de GLP en cilindros que genera evidencia para la toma de decisiones sobre su eliminación, expansión o reforma.

## **Pacto IX. Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades**

### **16. Programa de formalización minera**

- Tipo: Operaciones / Resultados
- Sector: Minas y energía
- Objeto: Realizar una evaluación que permita identificar los aspectos débiles del programa de formalización minera durante los últimos 5 años y los aspectos de mejora que se requieren para mejorar los niveles de eficiencia y efectividad en el logro de resultados.

## **Pacto X. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja**

### **17. Plan Nacional de Música para la Convivencia**

- Tipo: Resultados
- Sector: Cultura
- Objeto: Realizar una evaluación que permita identificar los resultados del Plan Nacional de Música para la Convivencia sobre la construcción de ciudadanía y convivencia y la promoción de la diversidad cultural.

## **Pacto XI. Pacto por la construcción de paz**

### **18. Política de Acción Integral contra las Minas Antipersona (PAICMA)**

- Tipo: Resultados
- Sector: Presidencia
- Objeto: Realizar una evaluación de la política de AICMA que identifique los resultados alcanzados en el periodo 2016 – 2029 y que sirva como insumo para la construcción de la solicitud de prórroga que presentará Colombia ante los Estados Parte de la Convención.

### **19. Atención psicosocial y salud integral a víctimas**

- Tipo: Institucional / Resultados
- Sector: Salud y protección social
- Objeto: Realizar una evaluación que permita determinar si las intervenciones de atención psicosocial a víctimas están generando resultados sobre la población, y los ajustes para mejorar la cobertura, aumentar los impactos, mejorar la articulación con otras intervenciones o reducir costos.

## **Pacto XII. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom**

### **20. IRACA**

- Tipo: Resultados
- Sector: Trabajo
- Objeto: Realizar una evaluación que permita determinar los resultados del programa IRACA sobre los desarrollos productivos y el fortalecimiento comunitario y organizacional en los grupos étnicas beneficiarias.

## **Pacto XIII. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad**

### **21. Política Pública Nacional de Discapacidad**

- Tipo: Operaciones / Resultados
- Sector: Interior
- Objeto: Realizar una evaluación de la implementación de la política pública nacional de discapacidad, que genere recomendaciones para fortalecer las acciones con mejores resultados y realizar los ajustes que resulten pertinentes.

## **Pacto XVI. Pacto por la descentralización**

### **22. Proyectos de fiscalización, cartografía y uso del suelo del SGR**

- Tipo: Impacto
- Sector: Planeación nacional
- Objeto: Realizar una evaluación de impacto de los proyectos ejecutados con cargo a los recursos de fiscalización, cartografía y uso del suelo del SGR con el fin de generar recomendaciones para mejorar el uso de estos recursos.

### **23. Instrumentos de planeación para el desarrollo y el ordenamiento territorial**

- Tipo: Institucional

- Sector: Planeación nacional
- Objeto: Realizar una evaluación institucional que permita identificar la articulación, convergencia, alineación con sectores, duplicidad y efectos de los instrumentos para la planeación para el desarrollo y la planeación para el ordenamiento territorial.

## **Pacto XXVI. Consistencia macroeconómica**

### **24. Política de inclusión financiera**

- Tipo: Impacto
- Sector: Hacienda y crédito público
- Objeto: Realizar una evaluación de la política de inclusión financiera que permita determinar la efectividad de las acciones implementadas y generar recomendaciones para mejorar su impacto.

