

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

El presente documento tiene como objetivo establecer la metodología de Cierre de Brechas propuesta por el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, cuyo fin es orientar a las entidades territoriales, para que, en el marco de la autonomía territorial, realicen la priorización de las inversiones susceptibles de ser financiadas con cargo a la Asignación para la Inversión Local del Sistema General de Regalías -SGR- desde un enfoque de cierre de brechas territoriales. Específicamente, se presenta la metodología prevista en el párrafo del artículo 36 de la Ley 2056 de 2020. A continuación, se presenta las bases normativas y conceptuales, la descripción de la metodología y su aplicación.

Contenido

1. Bases normativas y conceptuales	2
2. Metodología.....	5
i. Definición de sectores e indicadores	6
ii. Cálculo de las brechas sectoriales	9
3. Priorización de sectores de inversión haciendo uso de la metodología de Cierre de Brechas	9
Propuesta de puntuación sugerida a partir de la metodología.....	11

1. Bases normativas y conceptuales

a. Bases normativas desde Reforma al Sistema General de Regalías -SGR-

La exposición de motivos de la Ley 2056 de 2020 plantea que los recursos del Sistema General de Regalías -SGR-, junto con los que se destinen en el Presupuesto General de la Nación -PGN-, en las próximas dos vigencias fiscales, apalancarán la ejecución de proyectos estratégicos de inversión diseñados para retomar la senda de crecimiento por la que transitaba el país antes de la llegada del nuevo coronavirus COVID-19; y cuya propagación ha originado la mayor contracción de la económica nacional, desde que se tienen registros históricos.

Dicha exposición continúa planteando que la reforma propuesta contribuirá a revertir esta situación y a propiciar un crecimiento económico sostenible e incluyente en todo el territorio nacional, especialmente en las regiones productoras y en los municipios con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas -NBI-. Por último, se enfatiza que el nuevo Sistema General de Regalías contribuirá a la reducción de brechas de equidad que existen entre grupos poblacionales y regionales, especialmente, al realizar esfuerzos para reducir los gastos de funcionamiento y aumentar la inversión.

En esta línea, la Ley 2056 de 2020 "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías" emite los conceptos de distribución de las asignaciones, beneficiarios y orientaciones generales del gasto de los recursos del SGR en su Artículo 22.

En particular, para la presente metodología es relevante tener en cuenta la definición de Asignación para la Inversión Local del SGR:

(...) 2. 15% para los municipios más pobres del país, que se denominará **Asignación para la Inversión Local** con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población (...)" (Negrilla fuera de texto).

A su vez, el párrafo del Artículo 36¹ de la Ley 2056 de 2020 establece la priorización de proyectos de inversión para la Asignación para la Inversión Local del Sistema General de Regalías en los siguientes términos:

"[...]

PARÁGRAFO. Las entidades territoriales receptoras de la Asignación para la Inversión Local deberán priorizar la inversión de los recursos de esta asignación en sectores que

¹ A lo largo de este documento cuando se nombre el "Artículo 36 de la Ley 2056 de 2020" se hace referencia únicamente al párrafo citado en esta sección. Por simplicidad en el lenguaje en algunos momentos se nombra como "Artículo 36".

contribuyan y produzcan mayores cambios positivos al cierre de brechas territoriales de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial.

Para tal efecto, el Departamento Nacional de Planeación establecerá la metodología para la priorización de sectores de inversión para el cierre de brechas de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial, entre otros, la cual podrá incluir una estrategia de implementación dirigida a las entidades territoriales.

Cuando las entidades territoriales hayan reducido las brechas de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial en el rango de porcentaje o nivel establecido por la metodología de la que trata el inciso anterior, podrán invertir los recursos en otros sectores.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para el año 2021 no aplicará la metodología de cierre de brechas de que trata el parágrafo anterior dirigida a las entidades territoriales receptoras de la Asignación para la Inversión Local.” (Negrilla fuera de texto).

b. Dimensiones de Desarrollo definidas en el parágrafo del Artículo 36 de la Ley 2056 de 2020

De acuerdo con la CEPAL (2014), el desarrollo tiene un carácter integral e interconectado, en la medida en que está compuesto por diversas dimensiones de carácter social, productivo, ambiental, entre otros, y estas guardan una estrecha relación entre sí. Luego, las heterogeneidades en resultados de desarrollo entre y dentro de los países emergen de las diferencias en cada una de estas dimensiones. En esa línea, el DNP (2014) en su propuesta de Planeación para el Desarrollo de las Entidades Territoriales define el desarrollo integral como “un proceso de transformación multidimensional, sistémico, sostenible e incluyente que se genera de manera planeada para lograr el bienestar (...) en un territorio determinado y teniendo en cuenta el contexto global”. Este parte desde un enfoque multidimensional “porque contempla relaciones, interacciones, interdependencias y articulaciones armónicas y en equilibrio del conjunto de dimensiones: ambiental (natural y construida), poblacional, socio-cultural, económica, y político-administrativa” (p.16).

En tal sentido, para caracterizar las dimensiones del desarrollo, se toma en consideración los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-, en tanto que se constituye como una herramienta de planificación y seguimiento del desarrollo a nivel nacional y local, que posiciona una agenda de acuerdos alrededor de “poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030” (ONU, 2021). Esta agenda global reconoce las heterogeneidades de los territorios, haciendo hincapié en el carácter inclusivo e integrador de las metas propuestas para mejorar las condiciones de desarrollo. De acuerdo con CEPAL (2016), la

agenda de los ODS atiende tres dimensiones del desarrollo sostenible: social, económica y ambiental, para las cuales, la movilización de políticas públicas, entre ellos los recursos financieros, el desarrollo de capacidades y las alianzas estratégicas son esenciales para la materialización de los objetivos de desarrollo en el contexto de cada país.

En este contexto situamos las dimensiones de desarrollo definidas en el párrafo del Artículo 36 de la Ley 2056 de 2020, desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial, reconociendo la necesidad de un enfoque de cierre de brechas en dichas dimensiones para lograr un desarrollo equitativo en los territorios En esta línea. el cierre de brechas en sectores que contribuyan a las dimensiones de desarrollo citadas aporta al cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, el cierre de las brechas en desarrollo económico significa un acercamiento a las metas del ODS 8 “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. Análogamente, la reducción de la brecha de infraestructura vial guarda estrecha relación con el cumplimiento del ODS 9 de “Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación”. De forma transversal, la reducción de las brechas en las dimensiones definidas aporta al cumplimiento de las metas del ODS10 “Reducir la desigualdad en y entre los países”; entre la brecha de pobreza y el ODS1 “Poner fin a la pobreza en todas sus formas”.

En este sentido, el párrafo del Artículo 36 de la Ley 2056 de 2020, define que se debe priorizar el uso de los recursos de Asignación para la Inversión Local del SGR en sectores que contribuyan al cierre de brechas. En particular, para la presente metodología se entiende por “Dimensiones de Desarrollo” a las categorías propuestas por la Ley donde se busca el cierre de brechas, es decir, en el desarrollo social, desarrollo económico, desarrollo ambiental, desarrollo agropecuario e infraestructura vial. La Tabla I. propone una descripción de los objetivos principales de cada una de estas dimensiones a la luz de la norma.

Tabla I. Definición del objetivo de las Dimensiones de Desarrollo referidas en el párrafo del artículo 36 de la Ley 2056 de 2020

Dimensiones de Desarrollo	Objetivo
Desarrollo social	Incrementar el bienestar de la población relacionado con el fortalecimiento del capital humano enfocado en educación, salud, vivienda y energía, cultura y deporte ² .
Desarrollo económico	Generar ingresos, bienes, servicios e infraestructura productiva por medio del aprovechamiento de los recursos

² Parte de algunos ejes de la visión propuesta por la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de acción del Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas.

Desarrollo ambiental	Hacer uso de los recursos naturales sin agotar la base en que se sustenta ³ . Se relaciona con conservar y restaurar las áreas ambientales estratégicas para el mantenimiento de la oferta de la biodiversidad y servicios ecosistémicos, favorecer la conectividad ecológica, propiciar la adaptación y mitigación al cambio climático, reducir la deforestación, actividades económicas de conservación, manejo forestal sostenible, ecoturismo, entre otras.
Desarrollo agropecuario	Generar inclusión social y económica de la población en las zonas rurales a partir del aumento de la productividad en actividades como la ganadería, silvicultura, extracción de madera, pesca y acuicultura ⁴ .
Infraestructura vial	Aumentar el acceso e integración de las diferentes zonas del país por medio de la red vial de transporte terrestre automotor; la cual permite el traslado de personas y bienes ⁵ .

Fuente: Construcción DNP (2021)

2. Metodología

El diseño metodológico apunta al cierre de brechas en las dimensiones de desarrollo establecidas por el parágrafo del Artículo 36 de la Ley 2056 de 2020 “desarrollo social, desarrollo económico, desarrollo ambiental, desarrollo agropecuario e infraestructura vial” dentro del territorio nacional, teniendo cómo principio, que la unidad de análisis son los municipios. La metodología tiene como objetivo específico caracterizar y diagnosticar dichas dimensiones, a su vez, establecer referentes a alcanzar, teniendo en cuenta las capacidades de las entidades territoriales. En línea con los antecedentes de la presente metodología, específicamente, la propuesta metodológica para el cierre de brechas territoriales diseñada por DNP en 2014 se espera que, a partir de metas realistas, las entidades territoriales prioricen sus recursos en esfuerzos que conlleven al cierre de sus brechas y por ende al incremento en el bienestar de su población.

En este sentido, la metodología brinda una herramienta para el análisis estratégico de las brechas sectoriales a nivel municipal. Esta provee criterios a las entidades territoriales para priorizar, en el marco de su autonomía, los sectores de inversión con cargo a la Asignación para la Inversión Local del Sistema General de Regalías que contribuyan al cierre de brechas *en las dimensiones de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial*. La propuesta metodológica contiene dos ejes, primero, se relacionan los sectores y programas de inversión del

³ Se toma como referente conceptual el Desarrollo Sostenible para la definición de desarrollo ambiental. Según la Ley 99 de 1993: “ARTÍCULO 3. Del concepto de Desarrollo Sostenible. Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”.

⁴ Se toma como referente de las actividades asociadas al sector, las cuentas nacionales trimestrales del DANE.

⁵ Artículo 4 de la Ley 1682 de 2013.

“Manual de Clasificación Programático del Gasto Público” con las Dimensiones de Desarrollo focalizadas en el artículo 36 de la Ley 2056 de 2020. Segundo, se definen los principales indicadores que caracterizan dichos sectores, con el fin de construir un diagnóstico de sus brechas.

i. Definición de sectores e indicadores

Primero, se parte del “Manual de Clasificación Programático del Gasto Público” -Manual del Gasto Público- dado que es la unidad superior de clasificación programática y dentro de esta clasificación se establecen Programas Orientados a Resultados -POR- con ámbito de aplicación a nivel territorial⁶. Para la operativización de la metodología, se eligieron los sectores y programas del Manual del Gasto Público que inciden directamente en el desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial, donde se prioriza la inversión con cargo a los recursos de Asignación para la Inversión Local del SGR de acuerdo con el parágrafo del Artículo 36 de la Ley 2056.

En la Figura I se presentan los sectores⁷ del Manual del Gasto Público asociados a las Dimensiones de Desarrollo y por ende priorizados. La relación se expresa por colores a modo de notación visual, por ejemplo, la dimensión de desarrollo social en color naranja claro se encuentra asociada a los sectores de Educación, Salud y protección social, Minas y energía, Vivienda, Ciudad y Territorio, Cultura, Deporte y Recreación. El sector de Minas y Energía (enfoque social) es un sector que contribuye al desarrollo económico y al desarrollo social. Por ese motivo, la caracterización incluirá al sector de energía desde una perspectiva de desarrollo social a través del indicador de cobertura de energía rural, y también será tenido en cuenta como sector que contribuye al cierre de brechas en desarrollo económico.

Cabe anotar dos particularidades en la asociación entre las Dimensiones del Desarrollo y los sectores del Manual de Gasto Público, primero, los sectores de Inclusión Social y Gobierno Territorial se encuentran dentro de una dimensión transversal dado su relación con varias Dimensiones de Desarrollo. Segundo, la Dimensión de Desarrollo Económico se compone por los Sectores Productivos Agrupados, esta categoría contiene los siguientes sectores del Manual de Gasto Público: Trabajo; Comercio, Industria y Turismo; Ciencia, Tecnología e Innovación; Información estadística y Minas y Energía (enfoque productivo).

Finalmente, se debe resaltar que para algunos sectores la priorización alcanza el nivel de programa. Específicamente, dentro del sector de Información Estadística solo se prioriza el programa Generación de la información geográfica del territorio nacional y en el sector de Gobierno Territorial se priorizan los programas de Fortalecimiento de la convivencia y la seguridad

⁶ Para más detalle sobre la construcción del Manual del Gasto Público que sigue la Metodología General Ajustada (MGA), puede consultar la documentación en el portal web de “Ayuda de la MGA” <https://www.dnp.gov.co/NuevaMGA/Paginas/Ayuda-de-la-MGA.aspx>. Específicamente, encontrará en la sección “Catálogo”, los productos y el manual de clasificación programático.

⁷ Se excluye el sector de Organismos de Control puesto que el presupuesto de este sector no es ejecutado por la entidad territorial.

ciudadana, Fortalecimiento del buen gobierno para el respeto y garantía de los derechos humanos y, Gestión del riesgo de desastres y emergencias del Manual de Gasto Público. En el Anexo I se muestra la lista de sectores y programas del Manual del Gasto Público con aplicación en el ámbito territorial.

Figura I. Sectores del Manual del Gasto Público asociados a las Dimensiones de Desarrollo del párrafo del Artículo 36 de la Ley 2056 de 2020



Fuente: Construcción DNP (2021)

Con el fin de generar un diagnóstico con noción de brecha para los sectores que están priorizados (Figura I), por su asociación con las Dimensiones de Desarrollo del Artículo 36, se elige un grupo de indicadores que caracterizan los resultados estructurales en estos sectores (Figura II). A partir de dichos indicadores se define la brecha sectorial en dos pasos. Primero, se define la brecha para cada uno de los indicadores, entendida como diferencia entre los indicadores de la entidad territorial y un referente de comparación. Segundo, se calcula la brecha sectorial como el promedio de las brechas de los indicadores que lo caracterizan.

En este sentido la medición de la brecha requiere dos componentes principales, el indicador y su referente de comparación. En primer lugar, los indicadores se seleccionan a partir de los objetivos generales de los programas presupuestales de los sectores, que inciden directamente sobre las Dimensiones de Desarrollo, en el Manual del Gasto Público. Al mismo tiempo, se tiene en cuenta la disponibilidad de información robusta y actualizada a nivel municipal, así como su pertinencia en el ejercicio diagnóstico. Se debe considerar que los sectores de cultura, deporte y transporte no cuentan con información estandarizada, que tenga noción de brecha y disponible a nivel municipal en registros administrativos a nivel nacional o información censal. Por lo cual, se

propone que el indicador caracterizador y brecha para estos sectores sea calculada por la entidad territorial, en el Anexo II-Parte I se ofrece una ficha metodológica guía para estos.

En segundo lugar, el referente de cada indicador para una entidad territorial corresponde al mejor valor esperado, en particular para los indicadores de los cuales se cuenta con información desde el nivel nacional el referente es el mejor resultado de dicho indicador respecto al grupo de capacidades iniciales⁸ al que pertenece la entidad territorial, mientras que para los indicadores de cultura, deporte y transporte, el referente es un valor normativo calculado a partir de información nacional o departamental relacionada y el mismo para todos los municipios (Anexo II-Parte I). La definición del valor de referencia se realizó con el objetivo de tener en cuenta las capacidades diferenciales entre los municipios. La Figura II relaciona los indicadores caracterizadores por Dimensión de Desarrollo y sector del Manual de Gasto Público, a su vez, en el Anexo II-Parte II se encuentra la lista de indicadores caracterizadores con sus fuentes de información.

Figura II. Indicadores caracterizadores de los sectores del Manual de Gasto Público asociados a las Dimensiones de Desarrollo del Artículo 36 de la Ley 2056 de 2020

Transversal			Social						Ambiental	Infraestructura vial	Agropecuario	Económico
Inclusión social	Gobierno territorial	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Educación	Salud	Vivienda y servicios públicos	Cultura	Deporte	Minas y Energía	Ambiente y desarrollo sostenible	Transporte	Agropecuario	Sectores Productivos Agrupados
Niñez y juventud-NNA: -Primera infancia sin acceso a educación inicial -Tasa de violencias NNA -NNA en pobreza multidimensional IPM	IPM Índice Ajustado de Riesgo por capacidades	Tasa de cobertura de banda ancha Velocidad de banda ancha Tasa de estudiantes públicos por terminal	Privación IPM-Analfabetismo Privación IPM-Bajo logro educativo Sin cobertura neta global Establecimientos públicos con bajo o medio nivel en Pruebas Saber 11	Privación IPM- Sin Seguro en salud Privación IPM- Barreras de acceso a servicios de salud Mortalidad por desnutrición en primera infancia	Sin Alcantarillado Sin Acueducto Déficit habitación al en cabecera Déficit habitación al en resto	Porcentaje de la población que accede a bienes y servicios culturales*	Porcentaje de escenarios en condiciones óptimas*	Sin cobertura de energía en zonas rurales	Índice de vulnerabilidad y riesgo por cambio climático Índice Municipal de Riesgo por capacidades Hectáreas deforestadas	Tasa de vías terciarias transitables en buen estado*	IPM rural UPAs sin acceso a crédito UPAs sin asistencia técnica UPAs sin acceso a riego según potencial	Valor agregado per-cápita Densidad empresarial Ingresos municipales per-cápita

*Indicadores construidos por la Entidad Territorial
Fuentes: Censal y Registro Administrativo

Fuente: Construcción DNP (2021)

⁸ Grupo definido por la clasificación de municipios realizada según sus características poblacionales y económicas (recursos de la entidad y cualidades de la estructura de mercado). Esta clasificación se actualiza cada 4 años, en este momento la clasificación está vigente desde el 2020 hasta el 2023. Para más información de la metodología puede consultar el documento técnico: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>

ii. Cálculo de las brechas sectoriales

El primer paso para construir la brecha sectorial es definir la brecha por indicador a partir del valor de indicador del municipio y su comparación con el referente. La definición del referente tiene en cuenta la orientación de los indicadores. Por un lado, existen indicadores que definen una privación, es decir su orientación es negativa, ya que a mayor valor representa mayor carencia, luego, el mejor valor y por ende el referente, será el indicador más bajo dentro de su grupo de capacidades iniciales. Por ejemplo, en un escenario supuesto para un municipio donde el 30% de la población tiene la privación del IPM de analfabetismo⁹ y el menor valor para este indicador dentro de su grupo de capacidades iniciales es 2%, la brecha del indicador será 28%.

Por otro lado, existen indicadores que definen una cualidad, es decir su orientación es positiva ya que a mayor valor es mejor. Por ejemplo, en un escenario supuesto para un municipio donde el 10% de la población acceda efectivamente a bienes y servicios culturales¹⁰ y el valor referente es 20%, la brecha del indicador de cultura será 10%. Cabe anotar que para aquellos indicadores que no están definidos originalmente como un porcentaje¹¹, se calcula la brecha con el valor original y esta se estandariza a un valor entre 0 y 100 para cada uno de los grupos de capacidades¹².

Luego de obtener la magnitud de cada una de las brechas por indicador entre 0 y 100, se realiza el segundo paso, es decir se calcula el promedio simple¹³ de las brechas de los indicadores que caracterizan cada sector y su resultado es la magnitud de la brecha sectorial. Por ejemplo, para el sector de “Educación” que pertenece a la dimensión de “Desarrollo Social” se calcula el promedio simple de la brecha de los cuatro indicadores que lo caracterizan: analfabetismo, bajo logro educativo, sin cobertura neta global y establecimientos públicos con bajo o medio nivel en Pruebas Saber 11.

3. *Priorización de sectores de inversión haciendo uso de la metodología de Cierre de Brechas*

Esta metodología se ubica en la tercera etapa del ciclo de los proyectos de inversión del Sistema General de Regalías, definido por el Artículo 31 de la Ley 2056 de 2020 como “priorización y aprobación de proyectos”. En esta medida, el punto de partida para el análisis de priorización sectorial serán los proyectos de inversión con cargo a los recursos de la Asignación para la

⁹ Mide el porcentaje de la población municipal que habita en hogares privados por analfabetismos. donde al menos una persona de 15 años y más no sabe leer y escribir, según la definición de dicha privación en el Indicador de Pobreza Multidimensional

¹⁰ Este indicador es construido hace parte del conjunto de indicadores que son construidos por la entidad territorial, cuyas fichas se encuentran en el Panel II del Anexo II

¹¹ Para algunos indicadores se requiere realizar transformaciones adicionales como logaritmo natural, por ejemplo, para Ingresos de la entidad territorial y valor agregado con el fin de normalizar su distribución.

¹² Los indicadores que no tienen un diseño original entre 0 y 100 son tasa de violencias contra Niños, Niñas y Adolescentes, mortalidad por desnutrición en primera infancia, hectáreas deforestadas, valor agregado per-cápita, densidad empresarial, ingresos municipales per-cápita, cobertura y velocidad de banda ancha y estudiantes públicos por terminal.

¹³ Esto quiere decir que para todas las brechas por indicador tienen el mismo peso dentro de la brecha sectorial, a excepción del Sector de Inclusión Social donde la brecha de los tres indicadores de niñez y juventud tienen un peso del 50 % y el IPM tiene el otro 50%, con el fin de aproximarse al enfoque de los programas que componen el sector

Inversión Local incluidos en el capítulo independiente “inversiones con cargo al SGR” de los Planes de Desarrollo (Artículo 30 de la Ley 2056 de 2020).

El enfoque de cierre de brechas asigna una mayor importancia a los sectores con mayor rezago, es decir, a los sectores donde existe una mayor necesidad de inversión. El enfoque parte de metas realistas, y guía a los municipios para destinar mayores recursos a los reportados a través de los años, esto con el fin de generar cambios estratégicos que impacten determinados sectores y no se continúe bajo la misma tendencia.

Por su parte, la metodología descrita en la sección 2 del presente documento constituye un instrumento para la entidad territorial para que en el marco de su autonomía realice la priorización de las inversiones en los sectores que produzcan mayores cambios positivos en el cierre de brechas.

Con base en esta metodología se ha construido una herramienta de visualización con la información de la magnitud de las brechas para cada uno de los sectores priorizados y para cada uno de los municipios en Colombia, en particular, esta muestra el valor de cada brecha sectorial, entre 0 y 100 donde a mayor valor representa mayor brecha y despliega barras ordenadas de mayor a menor. El visor dispone tanto de las brechas calculadas por DNP con los datos disponibles de indicadores con fuente censal o registro administrativo, como las brechas de los sectores de cultura, deporte y transporte a partir de los datos de indicadores construidos por la entidad territorial, de forma que visualiza las brechas de todos los sectores priorizados. Esto último quiere decir que la herramienta permite que la entidad territorial introduzca los valores de los tres indicadores sectoriales que construye y le calcula el valor de la brecha.

Esta herramienta estará a disposición del público a partir del 1 de enero de 2022 en la página Web del Sistema General de Regalías. En esta plataforma web, también podrá consultar la documentación completa de la metodología que incluye:

1. Documento técnico de la metodología de Cierre de Brechas con el detalle de los aspectos conceptuales y técnicos.
2. Infografía con el paso a paso de la implementación
3. Recomendaciones para el cierre de brechas
4. Manual de uso del visor

Anualmente se evaluará la disponibilidad de nuevos datos e insumos que alimenten la metodología propuesta, con el fin de actualizar la herramienta de visualización y sus documentos anexos.

Luego, a partir de la información de los proyectos e iniciativas incorporados en el capítulo independiente “Inversiones con cargo al SGR” de los Planes de Desarrollo (Artículo 30 Ley 2056 de 2020) y la herramienta de la metodología de Cierre de Brechas (parágrafo del artículo 36 Ley 2056

de 2020), la entidad territorial podrá identificar si el sector y programa ¹⁴ al que pertenecen sus proyectos con cargo a los recursos de la Asignación para la Inversión Local se encuentran en los sectores y programas priorizados, por su incidencia directa sobre las Dimensiones de Desarrollo, y cuál es la magnitud de su brecha. De tal forma que priorice su inversión con cargo a la Asignación para la Inversión Local en proyectos pertenecientes a los sectores con brecha positiva priorizados.

En línea con el párrafo el Artículo 36 y la definición de brecha sectorial de la presente metodología, solo cuando todas las brechas sectoriales priorizadas por su asociación con las Dimensiones de Desarrollo focalizadas en la Ley estén cerradas, es decir los indicadores caracterizadores de los sectores priorizados alcancen su referente, de acuerdo a sus capacidades iniciales,, las entidades territoriales podrán financiar con recursos de la Asignación para la Inversión Local del SGR proyectos en los demás sectores y programas, aunque no se encuentren priorizados.

Propuesta de puntuación sugerida a partir de la metodología

NOTA: Esta propuesta de puntuación corresponde a un ejercicio que le permitirá al receptor de la asignación para la inversión local en el marco de su autonomía priorizar las inversiones de manera estratégica y dirigir las a que apunten a obtener mayores impactos en el cierre de las brechas, no obstante, su aplicación es facultativa para las entidades territoriales.

En caso de que la entidad territorial, en el marco de su autonomía, encuentre conveniente repotenciar el impacto de las inversiones y dirigirlo a obtener mayores cambios positivos en el cierre de brechas, puede hacer uso voluntariamente de la siguiente propuesta de puntuación del proyecto a partir de la herramienta de la metodología de Cierre de Brechas.

Esta propuesta tiene en cuenta que, la diferencia entre el indicador y el referente representa la distancia entre el punto de partida de la entidad territorial y una meta realista a alcanzar, luego entre mayor sea la distancia, más lejos se encuentra la entidad territorial de la meta y mayor esfuerzo se requiere para el cierre de la brecha. En este sentido, la herramienta de visualización expone de mayor a menor las brechas, según su magnitud, de forma que el ordenamiento de las brechas sectoriales indica el nivel de su prioridad y mayor necesidad en términos de cierre de brechas.

En esta línea, se propone:

¹⁴ Recuerde que, en la definición de la metodología, el diagnóstico de los sectores de trabajo; comercio, Industria y Turismo; ciencia, Tecnología e innovación; información estadística y el enfoque productivo de Minas y Energía del Manual de Gasto Público corresponde a lo definido como Sectores Productivos Agrupados dentro de la Dimensión de Desarrollo Económico.

Paso 1: Calcule los indicadores de los sectores de Cultura, Transporte y Deporte para obtener la brecha de estos¹⁵, recuerde que tiene como herramienta las fichas guía (Anexo II-Parte I)¹⁶. Incluya los valores calculados en la herramienta de visualización, con el fin de obtener el valor de la brecha y el orden en el cual se encuentra.

Paso 2: Construya un listado que relacione los proyectos que son susceptibles de financiación con cargo a los recursos de Asignación para la Inversión Local a priorizar en la vigencia correspondiente, e incluya los siguientes datos que provienen de la información del proyecto cargada en el SUIFP -SGR en el momento de su registro:

1. Códigos BPIN
2. Nombres del proyecto
3. Ubicación: Región, Departamento y Municipio
4. Sector del proyecto
5. Programa del Proyecto
6. Objetivo general
 - a. Nombre del indicador propuesto para su medición y seguimiento.
 - b. Unidad de medida del indicador
 - c. Meta
 - d. Fuente de verificación

Paso 3. Otorgue una puntuación a cada proyecto de acuerdo con los siguientes criterios:

A. Prioridad del sector (75%): Identifique la posición que ocupa el sector al que pertenece el proyecto. El número total de posiciones posibles depende de si la entidad calcula los indicadores para los sectores de cultura, deporte y transporte y la posición que ocupa el sector depende del ordenamiento de las brechas de mayor a menor. De esta forma, suponiendo que la entidad calculó los indicadores para dichos sectores, el visor mostrará el ordenamiento de las brechas de los 13 resultados sectoriales caracterizados, donde la posición 1 es el sector con mayor brecha y el 13 el sector con menor brecha. A partir de esto, asigne la siguiente puntuación propuesta, según la ubicación del sector del proyecto:

Tabla II. Puntuación propuesta por ordenamiento de la magnitud de brechas

Posición	Puntos
Se ubica en las 3 posiciones más altas (1-3)	5
Se ubica en las siguientes 3 posiciones (4-6)	4
Se ubica en las siguientes 3 posiciones (7-9)	3
Se ubica en las siguientes 3 posiciones (10-12)	2

¹⁵ En caso de que por alguna razón no pueda o decida no calcular dichos indicadores en una vigencia, se recomienda realizar el cálculo en la próxima vigencia.

¹⁶ Para mayor detalle puede consultar el documento técnico de la metodología.

Se ubica en la última posición (13)	1
-------------------------------------	---

Fuente: Construcción DNP (2021)

Cuando la brecha del sector sea cero, la puntuación es cero.

B. Relación con los indicadores que caracterizan el sector (25%): Identifique el indicador del objetivo principal del proyecto de inversión, analice y argumente su impacto sobre los indicadores que caracterizan el sector al que pertenece el proyecto en la metodología de Cierre de Brechas (Figura II). A partir de esto, asigne la siguiente puntuación propuesta, según la relación establecida:

Tabla III. Puntuación por relación de indicadores proyecto y metodología

Relación entre el indicador principal del proyecto e indicadores de la metodología	Puntos
El indicador principal del proyecto impacta directamente a más de uno de los indicadores que caracterizan el sector	5
El indicador principal del proyecto impacta directamente a uno de los indicadores que caracterizan el sector	4
El indicador principal del proyecto impacta indirectamente a más de uno de los indicadores que caracterizan el sector	3
El indicador principal del proyecto impacta indirectamente a uno de los indicadores que caracterizan el sector	2
El indicador principal del proyecto no impacta directa ni indirectamente a ninguno de los indicadores que caracterizan el sector	1

Fuente: Construcción DNP (2021)

Para los sectores que solo tienen un indicador caracterizador, las posibles puntuaciones son 5, 3 o 1.

Tenga en cuenta que los indicadores tienen el objetivo de caracterizar los sectores con noción de los programas de inversión contenidos en estos según el Manual del Gasto Público y resultados estructurales. Sin embargo, estos están restringidos a la información disponible.

Paso 4: De acuerdo con los recursos asignados a la entidad territorial y el valor de los proyectos estimados, asigne los recursos a los proyectos de inversión según la puntuación propuesta de priorización obtenida en el paso 3 de mayor a menor.

Referencias

Cepal (2014). Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36692>

Cepal (2016). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Recuperado de <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/objetivos-desarrollo-sostenible-ods>

DNP (2014). Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales El plan de desarrollo 2012-2015. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/planesdesarrollo_DNP_web.pdf

ONU (2021). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Anexo I. Programas y Sectores con aplicación al ámbito territorial

A continuación, se exponen los sectores y programas con ámbito de aplicación territorial y de proyectos de inversión. A modo de guía, se identifican los programas y sectores priorizados como aquellos que no se encuentran resaltados. Dicha priorización responde a la presente definición metodológica que parte del párrafo del Artículo 36 de la Ley 2056 de 2020, el cual refiere la priorización de los recursos de la Asignación para la Inversión Local del SGR.

	SECTORES, PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS
--	------------------------------------

Esfera del Desarrollo (Artículo 36 de la Ley 2056)	Sector		Programa	
	Código	Nombre	Código	Nombre
NO APLICA	04	INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	0401	Levantamiento y actualización de información estadística de calidad
DESARROLLO ECONOMICO			0406	Generación de la información geográfica del territorio nacional
NO APLICA	12	JUSTICIA Y DEL DERECHO	1202	Promoción al acceso a la justicia
			1203	Promoción de los métodos de resolución de conflictos
			1204	Justicia transicional
			1205	Defensa jurídica del Estado
			1206	Sistema penitenciario y carcelario en el marco de los derechos humanos
			1207	Fortalecimiento de la política criminal del Estado colombiano
DESARROLLO AGROPECUARIO	17	AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	1702	Inclusión productiva de pequeños productores rurales
			1703	Servicios financieros y gestión del riesgo para las actividades agropecuarias y rurales
			1704	Ordenamiento social y uso productivo del territorio rural
			1706	Aprovechamiento de mercados externos
			1707	Sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria
			1708	Ciencia, tecnología e innovación agropecuaria
			1709	Infraestructura productiva y comercialización
DESARROLLO SOCIAL	19	SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	1903	Inspección, vigilancia y control
			1905	Salud Pública

			1906	Aseguramiento y prestación integral de servicios de salud
DESARROLLO SOCIAL y DESARROLLO ECONOMICO	21	MINAS Y ENERGÍA	2101	Acceso al servicio público domiciliario de gas combustible
			2102	Consolidación productiva del sector de energía eléctrica
			2103	Consolidación productiva del sector hidrocarburos
			2104	Consolidación productiva del sector minero
			2105	Desarrollo ambiental sostenible del sector minero energético
			2106	Gestión de la información en el sector minero energético
DESARROLLO SOCIAL	22	EDUCACIÓN	2201	Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media
			2202	Calidad y fomento de la educación superior
TRANSVERSAL	23	TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	2301	Facilitar el acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en todo el territorio nacional
			2302	Fomento del desarrollo de aplicaciones, software y contenidos para impulsar la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)
INFRAESTRUCTURA VÍAL	24	TRANSPORTE	2402	Infraestructura red vial regional
			2403	Infraestructura y servicios de transporte aéreo
			2404	Infraestructura de transporte férreo
			2406	Infraestructura de transporte fluvial
			2407	Infraestructura y servicios de logística de transporte
			2408	Prestación de servicios de transporte público de pasajeros
			2409	Seguridad de transporte

DESARROLLO AMBIENTAL	32	AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	3201	Fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos
			3202	Conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos
			3203	Gestión integral del recurso hídrico
			3204	Gestión de la información y el conocimiento ambiental
			3205	Ordenamiento ambiental territorial
			3206	Gestión del cambio climático para un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima
			3207	Gestión integral de mares, costas y recursos acuáticos
			3208	Educación ambiental
DESARROLLO SOCIAL	33	CULTURA	3301	Promoción y acceso efectivo a procesos culturales y artísticos
			3302	Gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural colombiano
DESARROLLO ECONOMICO	35	COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	3502	Productividad y competitividad de las empresas colombianas
DESARROLLO ECONOMICO	36	TRABAJO	3601	Protección Social
			3602	Generación y formalización del empleo
			3603	Formación para el trabajo
			3604	Derechos fundamentales del trabajo y fortalecimiento del diálogo social
			3605	Fomento de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación del sector trabajo
DESARROLLO ECONOMICO	39	CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	3901	Consolidación de una institucionalidad habilitante para la Ciencia Tecnología e Innovación (CTeI)
			3902	Investigación con calidad e impacto
			3903	Desarrollo tecnológico e innovación para crecimiento empresarial

			3904	Generación de una cultura que valora y gestiona el conocimiento y la innovación
DESARROLLO SOCIAL	40	VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	4001	Acceso a soluciones de vivienda
			4002	Ordenamiento territorial y desarrollo urbano
			4003	Acceso de la población a los servicios de agua potable y saneamiento básico
TRANSVERSAL	41	INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	4101	Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas
			4102	Desarrollo integral de la primera infancia a la juventud, y fortalecimiento de las capacidades de las familias de niñas, niños y adolescentes
			4103	Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad
			4104	Atención integral de población en situación permanente de desprotección social y/o familiar
DESARROLLO SOCIAL	43	DEPORTE Y RECREACIÓN	4301	Fomento a la recreación, la actividad física y el deporte
			4302	Formación y preparación de deportistas
TRANSVERSAL	45	GOBIERNO TERRITORIAL	4501	Fortalecimiento de la convivencia y la seguridad ciudadana
			4502	Fortalecimiento del buen gobierno para el respeto y garantía de los derechos humanos
			4503	Gestión del riesgo de desastres y emergencias
NO APLICA			4599	Fortalecimiento a la gestión y dirección de la administración pública territorial

Fuente: Manual de Clasificación de Productos V12 con ajustes DNP 2021

Anexo II. Indicadores caracterizadores de los sectores

Panel I. Fichas de los indicadores que construye la entidad territorial

FICHA TÉCNICA DE INDICADOR CULTURA			
Esfera del Desarrollo (Art 36 de la Ley 2056 de 2020)	Desarrollo Social	Sector	Cultura
Nombre del indicador	Porcentaje de la población que accede a bienes y servicios culturales.		
Descripción	El indicador pretende medir la proporción de la población que accede efectivamente a bienes y servicios culturales: procesos de formación, circulación, creación, investigación, entre otros de las diferentes áreas artísticas y culturales (artes musicales, artes escénicas, audiovisuales, literarias, bibliotecas, patrimonio cultural, entre otras).		
Referente	Referente: 20% Justificación: En la Encuesta de Calidad de Vida – ECV de 2019 se obtiene que solo el 12% de los jóvenes participan en cursos, talleres o grupos artísticos.		
Fuente de datos	Instancias responsables de cultura, de acuerdo con la oferta cultural en el territorio.		
Fórmula de cálculo	$\frac{\text{Número de personas que accede a bienes y servicios culturales} \times 100}{\text{Número de habitantes de la entidad territorial}}$		
Unidad de medida	Porcentaje		
Periodicidad de medición sugerida	Anual		
Limitaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad en el acceso a la información de los procesos culturales en la zona rural. • En algunas entidades territoriales, no se cuenta con registro actualizado de los beneficiarios de procesos culturales. • Producto de la emergencia sanitaria, muchos de los procesos de oferta se desarrollan de manera virtual y esto dificulta la cuantificación de la población que accede a estos procesos 		
Observaciones	Si bien el Ministerio de Cultura cuenta con diferentes sistemas para recoger información sobre los beneficiarios que acceden a la oferta cultural en los programas nacionales, es importante precisar que la competencia del registro de los beneficiarios que acceden a los procesos artísticos y culturales corresponde a las entidades territoriales.		

FICHA TÉCNICA DE INDICADOR DE DEPORTE

Esfera del Desarrollo (Art 36 de la Ley 2056 de 2020)	Desarrollo Social	Sector	Deporte
Nombre del indicador	Porcentaje de escenarios en condiciones óptimas para el desarrollo de programas de deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre en el municipio.		
Descripción	El indicador cuantifica el porcentaje de escenarios que se encuentran en condiciones óptimas para el desarrollo de actividades y programas de deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre, en el municipio.		
Referente	Referente: 35% Fuente de definición de referente: En el documento Conpes de Infraestructura Deportiva se menciona que “según el Censo de Infraestructura Deportiva realizado por Coldeportes, en 2015 existían en el país 54.780 escenarios deportivos; en relación con el estado general de los escenarios censados, sólo el 36,3 % (19.337) estaban en buen estado...”		
Fuente de datos	Entidades municipales		
Fórmula de cálculo	$\frac{\text{Número de escenarios en condiciones óptimas} \times 100}{\text{Número de escenarios existentes en el municipio}}$		
Unidad de medida	Porcentaje		
Periodicidad de medición sugerida	Anual		
Limitaciones	Dificultad para el levantamiento de información y/ o datos del inventario de los escenarios recreo-deportivos en el municipio.		
Observaciones	Las metas calculadas hacen referencia a los escenarios en condiciones óptimas para el desarrollo de programas, en el entendido que las condiciones óptimas son todos los escenarios en los que se puedan desarrollar actividades y programas de deporte, actividad física, recreación y aprovechamiento del tiempo libre. De acuerdo con lo informado la medición de este indicador la realizarán los municipios.		

FICHA TÉCNICA DE INDICADOR INFRAESTRUCTURA VIAL			
Esfera del Desarrollo (Art 36 de la Ley 2056 de 2020)	Infraestructura Vial	Sector	Transporte
Nombre del indicador	Tasa de vías terciarias transitables en buen estado		

Descripción	El objetivo del indicador es medir el porcentaje de red vial terciaria a nivel departamental intervenida con acciones de mejoramiento (mediante placa huella, pavimentación o uso de nuevas tecnologías) frente al total de red vial del departamento, con el fin de cerrar brechas a nivel municipal de intervención de infraestructura vial regional y contribuir con la transitabilidad rural.
Referente	Referente: 54% Fuente de definición de referente: Mejor tasa de pavimentación, según estimación DNP basada en información consolidada INVIAS, ANI, Planes Viales Departamentales de 2016.
Fuente de datos	Planes Viales departamentales y municipales
Fórmula de cálculo	Longitud de red vial terciaria en buen estado transitable(km)/Longitud red vial terciaria total (km)
Unidad de medida	Porcentaje
Periodicidad de medición sugerida	Cada 4 años
Limitaciones	Uno de los mayores retos de la infraestructura vial a cargo de los departamentos y municipios es la dificultad de contar con la información de un inventario vial completo debido a la gran extensión que tiene la infraestructura vial a cargo de las entidades territoriales la cual supera los 142.000 km a nivel nacional
Observaciones	1. Con base en lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1682 de 2013 se entenderá por infraestructura vial la red vial de transporte terrestre automotor, la cual como activo, cumple con las funciones de permitir el traslado de personas y bienes y el acceso e integración de las diferentes zonas del país. 2 Considerando que el objeto de reglamentación del artículo 36 de la nueva ley de Regalías está enfocada a inversiones en infraestructura a cargo de los departamentos y municipios se excluye de esta medición la red vial primaria a cargo de la nación a través de la ANI e INVIAS

Fuente: Construcción DNP (2021)

Panel II. Indicadores con fuente registro administrativo o censal

Sector	Indicadores	Fuente
GOBIERNO TERRITORIAL		
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	Índice de Pobreza Multidimensional -IPM	
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	Pobreza multidimensional en Centros Poblados y Rural Disperso	
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	Pobreza multidimensional en Niños, Niñas y Adolescentes -NNA-	
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	Privación IPM- Barreras en salud	Censo Nacional de Población y Vivienda - DANE
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	Privación IPM- Aseguramiento en Salud	
EDUCACIÓN	Privación IPM-Analfabetismo	
EDUCACIÓN	Privación-Bajo logro educativo	
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	Déficit habitacional-cabeceras	

VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	Déficit habitacional-Centros poblados y rural disperso	
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	Sin acceso a soluciones adecuadas de agua potable	
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	Sin acceso a soluciones adecuadas para el manejo de aguas residuales	
EDUCACIÓN	Sin cobertura Neta en educación global (Transición-Básica)	Ministerio de Educación
EDUCACIÓN	Establecimientos públicos con nivel medio o bajo en pruebas Saber 11	ICFES
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	Tasa de violencias (intrafamiliar, interpersonal y sexual) contra niñez y juventud	Instituto Nacional de Medicina Legal
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	Mortalidad primera infancia por desnutrición	DANE
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	Primera infancia sin educación inicial en el marco de la atención integral (ICBF + MEN)	Ministerio de Educación
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Índice de vulnerabilidad y riesgo por cambio climático	IDEAM-DNP
GOBIERNO TERRITORIAL	Índice Municipal de Riesgo de Desastres ajustado por capacidades	DNP
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Índice Municipal de Riesgo de Desastres ajustado por capacidades	DNP
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Hectáreas deforestadas	IDEAM
MINAS Y ENERGÍA	Sin cobertura de energía en zonas rurales	UPME
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	UPAS sin asistencia técnica o asesoría para el desempeño de su labor	Censo Nacional Agropecuario - DANE
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	UPAS sin acceso a crédito	Censo Nacional Agropecuario - DANE
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	UPAS sin acceso a riego según área potencial de irrigación	Censo Nacional Agropecuario - DANE
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	Estudiantes por terminal en colegios oficiales	Ministerio de Educación y MinTIC
DESARROLLO ECONOMICO	Ingresos tributarios y no tributarios per-cápita	DANE. Cálculo DNP
DESARROLLO ECONOMICO	Densidad empresarial	CONFECÁMARAS y DANE. Cálculo DNP
DESARROLLO ECONOMICO	Valor agregado municipal per cápita	DANE. Cálculo DNP

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	Velocidad promedio ancho de banda de internet – bajada	MinTIC. Cálculos OSC
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	Suscriptores de banda ancha fija	MinTIC. Cálculos OSC

Fuente: Construcción DNP (2021)