

# Guainía

## Ruta del Desarrollo Sostenible

Acompañamos la gestión de los  
alcaldes y gobernadores de Colombia



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda

**Findeter**   
Banca de Desarrollo Territorial



**FND**

Federación Nacional de  
Departamentos

**25**  
Años



Sandra Gómez Arias

**Presidenta**

Liliana Zapata Bustamante

**Secretaria General**

Saira Samur Pertuz

**Vicepresidenta de Desarrollo Territorial**

María Amparo Arango Valencia

**Vicepresidenta Comercial**

Richard Martínez Hurtado

**Vicepresidente Financiero**

Juan José Oyuela Soler

**Vicepresidente Técnico**

Fredy Restrepo Araque

**Gerente de Comunicaciones, Mercadeo y RSE**

María Eugenia Rubiano Sánchez

**Jefe de Mercadeo**

Ángela Vega Gamboa

**Asesora Vicepresidencia de Desarrollo Territorial**

Equipo de Análisis Territorial

**Vicepresidencia de Desarrollo Territorial**

Rocío Celemín Pedraza

**Editora de Publicaciones**

Una Tinta Medios SAS.

**Diseño y diagramación**

Panamericana Formas e Impresos S.A.

**Impresión**

Bogotá, noviembre de 2019

## Contenido

	Prólogo	5
<b>1</b>	Portafolio de productos	6
<b>2</b>	Findeter: socio estratégico de las regiones	8
<b>3</b>	Acercamiento a Guainía	11
<b>4</b>	Planificación territorial	13
<b>5</b>	Proyectos que potencializan el desarrollo	17
<b>6</b>	Finanzas públicas del territorio	20
<b>7</b>	Propuesta: plan de inversión en proyectos que dinamizan el desarrollo	23
<b>8</b>	Findeter y Guainía en la Ruta del Desarrollo Sostenible	26
	Referencias	26
	Pacto 2020: Haciendo realidad las propuestas de los Gobernadores	27



# Prólogo

## **Estimado gobernador,**

Desde Findeter, la Banca de Desarrollo Territorial, queremos felicitarlo por su elección y nos entusiasma poder iniciar con usted un trabajo conjunto para construir un mejor futuro para Colombia.

Queremos acompañarlo a enfrentar con éxito el principal reto que asume como mandatario: lograr el desarrollo sostenible de su departamento. Por ello ofrecemos soluciones integrales para que lleve a cabo proyectos que transformen su territorio y mejoren la calidad de vida de sus habitantes.

En los últimos ocho años, hemos logrado consolidar nuestra labor como aliado estratégico de las regiones, beneficiando cerca de 607 municipios, con más de 5 mil proyectos relacionados con planificación territorial, estructuración, financiación y asistencia técnica. Hemos llegado al 54% del territorio nacional, pero queremos continuar apoyando a las regiones y llegar a zonas en las cuales aún no hemos hecho presencia.

A través del documento que hemos preparado y que hoy tiene en sus manos, analizamos su departamento, sus indicadores socioeconómicos e instrumentos de planificación para identificar las principales oportunidades. De igual manera, presentamos una hoja de ruta que busca potencializar el desarrollo de su territorio, señalando tanto las alternativas de financiamiento, como los beneficios ambientales, económicos y sociales que dichos proyectos traerán a la región.

De la misma manera, presentamos nuestro portafolio de servicios, enmarcado en el nuevo modelo de gestión integral, que entrega herramientas eficaces a los territorios colombianos, sus líderes y gobernantes para que puedan planificar su crecimiento sostenible, incluyente y competitivo; estructurar y financiar proyectos detonantes del desarrollo, y ejecutar obras de infraestructura multiplicadoras del bienestar social.

Esperamos que esta cartilla se convierta en un insumo clave en la construcción del plan de desarrollo de su departamento. Findeter es el mejor aliado para llevar a cabo las iniciativas que cambiarán el futuro de sus regiones, porque estamos ¡comprometidos con Colombia!

**Sandra Gómez Arias**  
Presidenta de Findeter

# 1 Portafolio de productos y servicios

Somos la Banca de Desarrollo Territorial, socio estratégico del Gobierno Nacional, gobernaciones, alcaldías y empresarios para la planificación, estructuración, financiación y ejecución de proyectos sostenibles que transforman las regiones.

## PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Identificamos las fortalezas y oportunidades de los territorios para construir una hoja de ruta con proyectos estratégicos detonadores del desarrollo.

- Regional
- Local
- Sectorial



## FORMULACIÓN

Determinamos los aspectos que justifican la necesidad del proyecto y las alternativas viables de implementación y ejecución.

### ESTRUCTURACIÓN

Definimos, contratamos y supervisamos las fases II y III del desarrollo de un proyecto, para reducir la incertidumbre de los aspectos técnicos, legales y financieros.

### VALIDACIÓN APP

Revisamos y validamos proyectos estructurados bajo la figura de APP.





El modelo de gestión integral que soporta el portafolio de productos, busca dar respuesta a los retos que el país enfrenta en términos de desarrollo de infraestructura social.



<p style="text-align: center;"><b>FINANCIACIÓN</b></p> <p><b>Créditos de redescuento</b> Entrega de recursos a tasas competitivas a bancos comerciales para que vía operaciones de crédito financien proyectos de infraestructura.</p> 	<p style="text-align: center;"><b>EJECUCIÓN</b></p> <p>Asistencia técnica en la ejecución de proyectos y programas de alto impacto en sectores tan importantes como vivienda, agua y saneamiento básico e infraestructura, entre otros.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Supervisión</li> <li>➤ Viabilidad</li> <li>➤ Administración de recursos</li> </ul> 	<p style="text-align: center;"><b>ALTERNATIVAS DE INVERSIÓN</b></p> <p>Compra de cartera de redescuento e inversión en instrumentos que se comercializan en el mercado público de valores.</p> 
--	---	--

## 2 Findeter: Socio estratégico de las regiones

En Findeter trabajamos por ser la Banca de Desarrollo líder con servicios integrales, aumentando nuestra cobertura a nivel nacional, soportada en una estructura eficiente y rentable que promueve el desarrollo sostenible del país. El compromiso de construir territorios más articulados, sostenibles e inteligentes, así

como el aumento de las necesidades de la población y el crecimiento acelerado de las ciudades, ha llevado a Findeter a diseñar un portafolio de productos y servicios que responde a los retos de la gobernabilidad, productividad, la infraestructura y el desarrollo social y medioambiental de las regiones.



### PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Findeter aborda esta estrategia desde diversos ámbitos:

- ➔ En el **regional**, con programas como: Diamante Caribe y Santanderes, y Territorios de Oportunidades.
- ➔ En el **local** cuenta con los programas Ciudades Sostenibles y Competitivas (CSC) y Ciudades Emblemáticas (CE).
- ➔ En el **sectorial**, se desarrollan planes en materia de movilidad sostenible, espacio público, ciudades inteligentes, Crecimiento Verde e Industrias Culturales y Creativas (ICC), entre otros.

Asimismo, se trabaja, en conjunto con el Gobierno nacional, en la implementación de medidas de Mitigación al Cambio Climático con proyectos urbanos, de bicicleta y migración de flotas de vehículos a tecnología eléctrica.



### FORMULACIÓN, ESTRUCTURACIÓN y VALIDACIÓN APP

Ofrecemos asesoría y acompañamiento técnico, administrativo, financiero, legal y fiscal para el desarrollo de proyectos sostenibles de infraestructura y de programas de alto impacto, a través de la **formulación, estructuración** y la **validación de Asociaciones Público-Privadas (APP)**.



## FINANCIACIÓN

### CRÉDITO DE REDESCUENTO

Dentro de las principales características de este producto se encuentran:

- ➔ Financiación hasta del 100% del costo total del proyecto.
  - ➔ Plazo hasta de 15 años.
  - ➔ Hasta 3 años de gracia.
  - ➔ Posibilidad de desembolsos parciales.
  - ➔ Crédito en pesos o en dólares.

Las entidades públicas o privadas podrán financiar sus proyectos con Findeter para **inversión, capital de trabajo o sustitución de deuda.**

Los sectores financiables son:



Transporte



Medio ambiente



Salud



Telecomunicaciones



Desarrollo urbano y vivienda



Agua potable y saneamiento básico



Educación



Saneamiento fiscal



Energético



Turismo



Industria creativa, cultural y economía naranja



Deporte y recreación



## EJECUCIÓN

Como aliado estratégico y vehículo de ejecución de las políticas del Gobierno nacional ofrecemos:

### a) Asistencia técnica en gestión de proyectos

#### ➤ Supervisión

Realizamos la gestión precontractual y contractual que incluye las actividades requeridas para hacer las convocatorias públicas por medio de las cuales se seleccionan los proponentes para suscribir los contratos de interventoría, consultoría u obra.

#### ➤ Viabilidad

Evaluamos los componentes técnicos, legales o financieros de un proyecto para emitir un concepto, revisando y verificando en sitio el estado técnico y legal de las condiciones requeridas (predios, permisos, servidumbre, capacidad).

### b) Administración y gestión de recursos

Contamos con la infraestructura operativa y el conocimiento técnico para administrar los recursos de entidades públicas, cuyo destino sea la administración y gestión de pagos para el desarrollo de proyectos sostenibles y de gran impacto en las regiones del país.



**La oferta de productos y servicios de Findeter que nos permite promover el desarrollo sostenible del país está soportada, entre otras, por diferentes alternativas de inversión entre las que se encuentran la compra de cartera de redescuento o la inversión en instrumentos que la entidad comercializa en el mercado público de valores, productos a los que pueden acceder inversionistas nacionales e internacionales.**





### 3 Acercamiento a Guainía<sup>1</sup>

Guainía está ubicado al lado oriental de Colombia, en la región de la Amazonia. Su población es de 44.134 habitantes, de los cuales cerca del 70% reside en zonas rurales. Tiene una extensión de 72.238 km<sup>2</sup>, por lo que es el quinto departamento más extenso del país y el menos densamente poblado. Su territorio está compuesto principalmente por selva y sabana. Adicionalmente, es un departamento con una gran riqueza hídrica: lo atraviesan

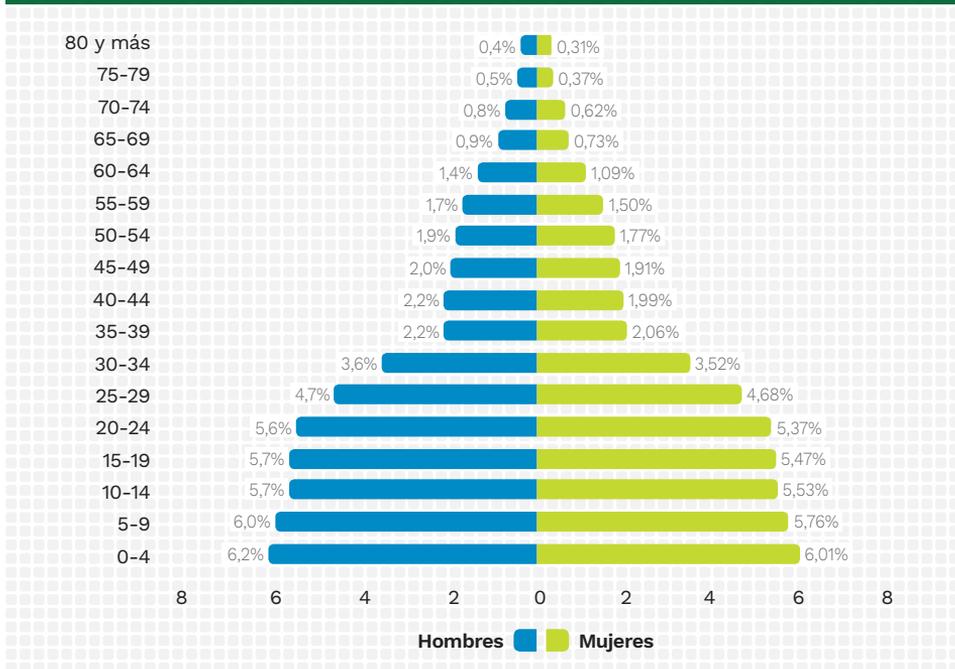
tres de los ríos más grandes de Colombia: Guaviare, Inírida y Guainía.

La economía de Guainía es principalmente terciaria, basada en la prestación de servicios sociales y el comercio. Lo anterior se evidencia en el Producto Interno Bruto (PIB) del departamento. En 2016, las actividades sociales, comunales y personales tuvieron una participación del 51,21% de la producción total, seguido de comercio, reparación, restaurantes y hoteles con un 13,52%.

#### 3.1 Indicadores socioeconómicos

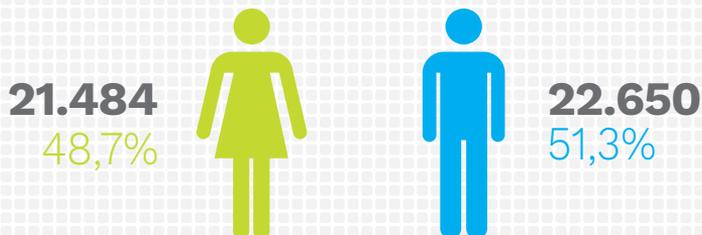
1 Todas las cifras tomadas del Portal Terridata del Departamento Nacional de Planeación (DNP) fueron recuperadas hasta el 25 de octubre de 2019.

GRÁFICA 1. PIRÁMIDE POBLACIONAL



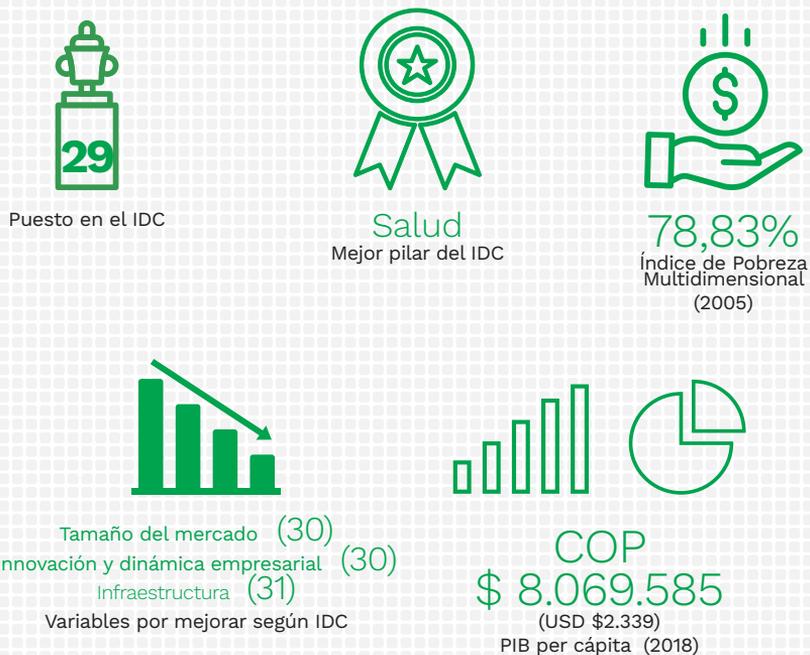
FUENTE: elaboración propia con base en datos del DANE - Proyecciones de población, 2019.

FIGURA 1. POBLACIÓN DESAGREGADA POR SEXO



FUENTE: elaboración propia con base en datos del DANE-Proyecciones de población, 2019.

FIGURA 2. INDICADORES DEL ÍNDICE DEPARTAMENTAL DE COMPETITIVIDAD<sup>2</sup>

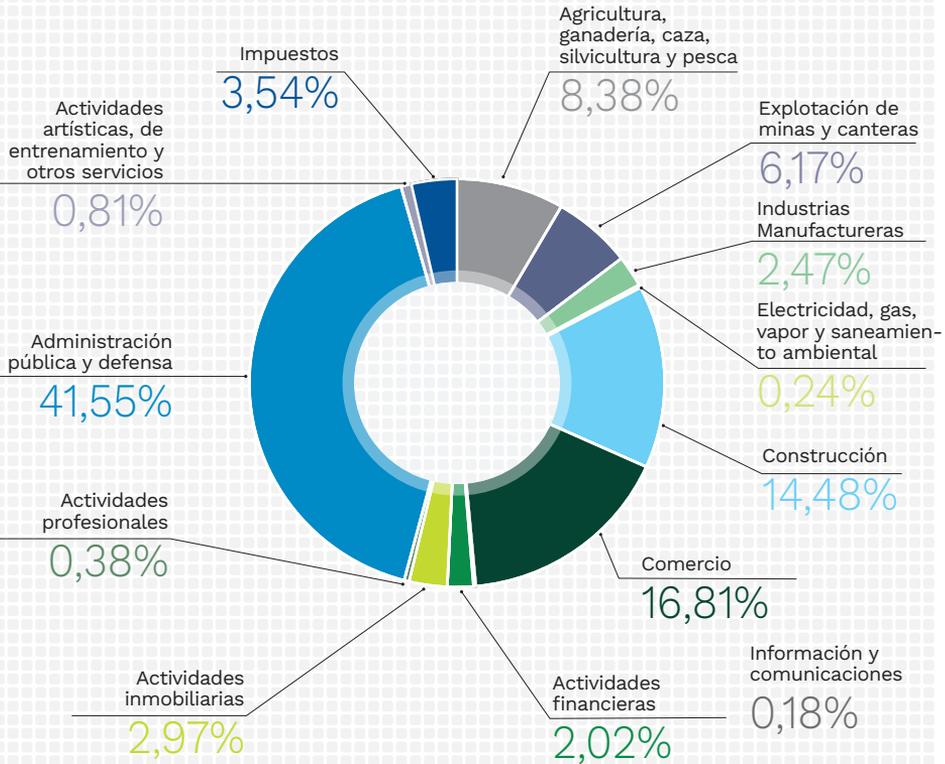


FUENTE: tomado de Consejo Privado de Competitividad, 2018.

2 Índice Índice Departamental de Competitividad y Función Pública es una herramienta para medir la competitividad de 27 departamentos de Colombia. Está compuesto por 12 pilares que son evaluados de 0 a 10, donde 10 resulta ser el mejor desempeño y 0 el peor. Los territorios son clasificados por etapas de desarrollo, para asignar ponderaciones más justas a la hora de calcular el índice final.



**GRÁFICA 2. PIB DEPARTAMENTAL POR GRANDES SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA**



FUENTE: DNP a partir de información del DANE con datos del 2016, tomado del portal Terridata.

## 4 Planificación territorial<sup>3</sup>

La planificación territorial es la intervención realizada desde la administración pública, dirigida a ordenar los modelos económicos y sociales de un territorio. Con ella se definen programas y proyectos estratégicos a través de los cuales se bus-

ca cumplir con los objetivos y metas deseadas. En esta selección es fundamental considerar, en primera instancia, las necesidades y prioridades del territorio y su población, así como la asignación de recursos y medios de producción disponibles.

Con el fin de identificar las necesidades y prioridades de Guainía, Findeter construyó una metodología de identificación

<sup>3</sup> Todas las cifras tomadas del Portal Terridata del DNP fueron recuperadas hasta el 25 de octubre de 2019.

y priorización de oportunidades de crecimiento, con el objetivo de impulsar su desarrollo sostenible. Esta metodología se estructuró en tres componentes: análisis de minería de texto, análisis de indicadores socioeconómicos y mesas técnicas de discusión. Lo anterior le permitió a la entidad identificar el panorama socioeconómico actual del departamento de manera detallada y objetiva, y determinar sectores con oportunidades clave para su progreso.

## 4.1 Sectores priorizados en Guainía

### 4.1.1 Desarrollo económico

Partiendo de la infraestructura como pieza clave del motor de un crecimiento de largo plazo, se hará un análisis de la misma para el caso de Guainía desde dos enfoques, principalmente. Por un lado, desde la infraestructura productiva, que incluye temas de tecnología, innovación, transporte, logísticos y sostenibilidad, la cual se encuentra directamente relacionada con la producción de bienes y servicios, y, por ende, con la competitividad del departamento.

Por otro lado, desde la infraestructura social, entendida como la calidad y la cobertura de servicios públicos y de la vivienda, la cual tiene un impacto directo sobre una perspectiva multidimensional del bienestar, entendido no solo como riqueza, sino como la oportunidad o la capacidad de acceder a bienes y servicios. Mirando la situación bajo este lente, se identifica el avance de Guainía

hacia un equilibrio de crecimiento superior, caracterizado por una complementariedad efectiva entre la infraestructura y unas industrias secundaria y terciaria cada vez más importantes.

En primer lugar, se analizó la situación de la infraestructura productiva, las instituciones y las políticas públicas que hacen parte integral del desarrollo de la competitividad del departamento. Para ello se utilizó el Índice de Competitividad Departamental de 2018 (IDC) y el Índice Departamental de Innovación para Colombia de 2018 (IDIC).<sup>4</sup>

En este sentido, el IDC de 2018 identificó en Guainía un gran espacio para mejorar en estos tres aspectos. Por el lado de las instituciones, el departamento se ubica en el puesto 25 entre los 32 evaluados, jalonado principalmente por desempeños bastante bajos en temas como eficacia administrativa, transparencia de la gestión pública y autonomía fiscal. La mejoría de estos aspectos resulta determinante para el buen funcionamiento del mercado, generar un ambiente de emprendimiento y asegurar una estructuración y ejecución de proyectos eficiente.

En cuanto a la infraestructura de transporte, Guainía se ubica en los últimos puestos del escalafón, tanto en indicadores de cobertura vial secundaria, como en la capacidad y eficiencia del sistema de transporte aéreo. Estos resultados se presentan como una oportunidad para que pueda mejorar sus índices de competitividad en materia de turismo y comercio, a través de

<sup>4</sup> El IDIC está compuesto por 115 variables y mide la penetración de la política pública enfocada en ciencia, tecnología e innovación (CTI). El indicador oscila entre 0 y 100, siendo el último el mejor resultado posible.



las eficiencias que trae consigo una mejor conectividad en el departamento.

Por último, en materia de desarrollo de políticas que propician la innovación, Guainía ocupó el puesto número 27 entre 31 departamentos evaluados en el IDIC, con un puntaje de 20,43 sobre 100. Este resultado evidencia la necesidad de mejorar el contexto económico, institucional y social para la generación de innovación como motor de desarrollo. Ahora bien, si se desagrega el IDIC para Guainía se encuentra que, para poder alcanzar este entorno propicio para la innovación, se necesitan fuertes inversiones en tres temas clave: 1) un mejor ambiente de negocios, que impulse el emprendimiento y facilite los trámites de registro; 2) cobertura y formación en educación secundaria y media, así como cobertura y vinculación con el mercado laboral para la educación superior y 3) mejorar el acceso al crédito, especialmente el doméstico y el destinado a la innovación.

En segundo lugar, se hizo un análisis de la infraestructura social a la luz de la información del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el subpilar de “servicios públicos” del IDC de 2018. Si se observa el subpilar de “servicios públicos”, Guainía ocupa el penúltimo puesto con un puntaje de 1,37 sobre 10, solo por encima de Vichada. Este resultado se explica principalmente por la más baja cobertura de acueducto del país y una muy baja cobertura de energía eléctrica. Lo anterior se puede caracterizar mejor si se observan los datos del DNP. Para 2016, según el reporte de la Superintendencia de Servicios Públicos, este departamento presentaba un rezago de más de 50 puntos porcentuales (pp) en materia de cobertura de acueducto y alcantarillado con relación al promedio

nacional. Esto equivale a una cobertura tres veces menor que la del estándar nacional.

La situación anterior evidencia la apremiante necesidad que tiene Guainía en materia de servicios públicos, especialmente en lo concerniente a mejorar la cobertura de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica. La provisión de estos servicios representaría una mejora absoluta en el bienestar de la población, a través de una mejor calidad en materia de agua potable, salubridad y conectividad. Adicionalmente, ayudaría a generar un ambiente propicio para la formación de capital humano de calidad.

Por otro lado, en materia de vivienda la situación parece replicarse. Según los datos del DANE del censo de 2005, Guainía presenta un fuerte rezago en materia de calidad de la vivienda, ya que su déficit cualitativo es tres veces más alto que el del promedio nacional. De forma similar, la calidad de la vivienda resulta clave en la consecución de una vida digna para la población del departamento, por lo tanto, es muy importante focalizar los esfuerzos del gobierno local en invertir en programas de mejoramiento de vivienda, acompañados de una garantía de acceso y calidad a servicios públicos como política pública para reducir la pobreza de forma integral.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario que la inversión se enfoque hacia el mejoramiento de infraestructura clave para la productividad, la innovación y la competitividad del Guainía. Sin embargo, esta debe ser integral y sostenible, acompañada de una inversión social que permita una mayor cobertura y mejor prestación de los servicios públicos. De esta forma, no solo tendría un impacto sobre la producti-

vidad, sino sobre la calidad de vida de sus habitantes, cerrando brechas en materia de servicios públicos, oportunidades, empleabilidad, capital humano y competitividad. Para lograr lo anterior, es importante estructurar y financiar proyectos sostenibles enfocados en mejorar aquellos inamovibles sociales que se encuentran rezagados con respecto al estándar nacional, como la cobertura de acueducto, energía eléctrica y alcantarillado, así como planes de construcción y mejoramiento de viviendas.

Adicionalmente, es necesario invertir en proyectos que mejoren la cobertura y la calidad del servicio prestado en los diferentes niveles educativos. La formación de capital humano de calidad resulta determinante en la generación de innovación, emprendimientos y competitividad, además de ser una herramienta clave para reducir la pobreza y la desigualdad en Guainía.

#### 4.1.2 Industrias Culturales y Creativas (ICC)

Dada la coyuntura actual del sector, con un crecimiento internacional acelerado de la exportación de los bienes y servicios creativos, y como sector bandera del actual Gobierno Nacional, es ahora cuando Guainía tiene la oportunidad de impulsar su infraestructura y servicios culturales. Para ello, Findeter, como socio del Gobierno Nacional, será líder en el impulso de las Industrias Creativas y Culturales (ICC) en las regiones de Colombia, mediante un sistema de asistencia técnica, financiación y ejecución de proyectos innovadores. De esta forma, Guainía podría acceder a las siguientes líneas estratégicas que le permitirían fortalecer su competitividad en el sector de las ICC:

1. Diseño e implementación de ecosistemas culturales y creativos para estimular la innovación y el fortalecimiento institucional en las ICC.
2. Instrumentos financieros innovadores que apoyen el desarrollo de las ICC.
3. Construcción y adecuación de infraestructuras creativas y culturales de la región.

En este sentido, se usó el IDIC de 2018, especialmente el pilar de “producción creativa”, para cuantificar el nivel de desarrollo relativo de la economía digital, bienes intangibles y desarrollo creativo en el departamento. Este pilar actuaría como una *proxy* para evaluar la situación del sector de las ICC y así identificar las fortalezas y debilidades de Guainía en esta materia.

Se identificó que la mayor fortaleza del departamento se encuentra en las variables concernientes con el emprendimiento digital y la inversión de las empresas en tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En este aspecto, Guainía ocupa los puestos nueve y cinco, respectivamente, las únicas dos variables del pilar que se encuentran dentro del top 10 a nivel nacional.

Por otro lado, si se analiza la inversión del sector cultural se observa que este departamento hizo inversiones cercanas al 1% de la inversión total en el último cuatrienio. Dejando a un lado los sectores de educación y salud, los cuales capturan cerca del 75% de la inversión total, este sector es el octavo con mayor inversión, equivalente a COP \$22.047 por habitante cada año, tres veces más de lo que invirtió Cundinamarca, actual líder en producción creativa según el Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC), en el mismo periodo.



En los últimos cuatro años, Guainía invirtió en el sector cultural el equivalente a COP \$22.047 por habitante cada año, tres veces más de lo hecho por Cundinamarca.

Sin embargo, en términos agregados, Guainía se ubica en el puesto 29 entre 31, presentando marcados rezagos principalmente en el subpilar de “bienes intangibles”, por un muy bajo desempeño en el registro de marcas y en la creación de nuevos negocios. Lo anterior puede ser producto de dos factores principalmente: en primer lugar, por una inversión poco eficiente de los recursos destinados a dicho sector, lo cual puede ver reforzado por una industria cultural incipiente y poco competitiva con bajas tasas de producción y exportación de bienes y servicios culturales.

En segundo lugar, podría ser producto de una baja inversión relativa en sectores complementarios a la producción de bienes

y servicios culturales e intangibles. Como se pudo observar más arriba, Guainía tiene grandes rezagos en materia de tasas de repitencia, competitividad y cobertura en los diferentes niveles educativos. Adicionalmente, no cuenta con una infraestructura productiva desarrollada, ni unas instituciones que propicien el emprendimiento y el buen funcionamiento del mercado. Lo anterior, repercute directamente sobre los insumos y los capitales físico y humano disponibles para el crecimiento encadenado del sector cultural.

Teniendo en cuenta lo anterior, las facilidades de crédito y asistencia técnica que está ofreciendo el Gobierno Nacional son oportunidades importantes para que el departamento empiece a consolidar una industria productora de bienes y servicios culturales mucho más eficiente. Adicionalmente, el crecimiento de dicho sector en el departamento podría producir externalidades derivadas de la comercialización e innovación en el sector (“efecto derrame”) que, en últimas, aportaría a la consecución de una economía más diversificada y sólida.

## 5 Proyectos que dinamizan el desarrollo

En esta sección se presentan los proyectos priorizados según el sector al que corresponden. Estos se seleccionaron teniendo en cuenta las fortalezas y debilidades identificadas para el territorio.

Los valores presentados corresponden a costos estimados y pueden variar según el alcance que el departamento quiera darle a cada proyecto.

Las iniciativas marcadas con dos asteriscos (\*\*) pueden ser financiadas con recursos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), adelantados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y Findeter puede brindarle a Guainía la asesoría para acceder a ellos.

## 5.1 Desarrollo económico

### 5.1.1 Estudios, diseños y construcción del acueducto regional para los centros poblados y zona rural

- **Tipo de proyecto:** estudios, diseños y construcción.
- **Descripción:** estudios, diseños y construcción del acueducto regional para los centros poblados y zona rural dispersa del departamento.
- **Plazo:** corto para la preinversión (2020) y mediano (2020-2024) para la inversión.
- **Valor total estimado:** COP \$ 3.150 millones (preinversión).
  - Preinversión: COP \$ 350 millones.
  - Inversión: COP \$ 2.800 millones.
- **Impactos o beneficios:**
  - Aumentar los beneficios directos e indirectos para los habitantes.
  - Mejorar la salud y la calidad de vida de los habitantes.
  - Disminuir el riesgo de contraer enfermedades producto del consumo de agua contaminada.
  - Garantizar el acceso oportuno, eficaz y eficiente a los recursos hídricos.

### 5.1.2 Red de energía eléctrica en zonas rurales no interconectadas

- **Tipo de proyecto:** estudios y diseños.

- **Descripción:** hacer estudios y diseños para la construcción y ampliación de la red de energía eléctrica en las zonas rurales interconectadas y mantenimiento y mejoramiento de las redes existentes.
- **Plazo:** corto plazo (2020) para la preinversión.
- **Valor total estimado:** COP \$ 3.500 millones (preinversión).
- **Impactos o beneficios:**
  - Disponer de energía eléctrica para zonas no interconectadas.
  - Mejorar la calidad de vida de los habitantes.
  - Acceder de forma permanente a sistemas de energía eléctrica y evitar los cortes.
  - Recibir la subvención y posible ayuda económica de algunas entidades públicas y privadas.

### 5.1.3 Construcción de la infraestructura necesaria para el funcionamiento de la universidad rural

- **Tipo de proyecto:** construcción.
- **Descripción:** construcción de la infraestructura necesaria para el funcionamiento de la universidad rural pública en Inírida.
- **Plazo:** corto para la preinversión e inversión (2020).
- **Valor total estimado:** COP \$ 7.500 millones (inversión y dotación).
- **Impactos o beneficios:**
  - Asegurar condiciones de acceso y cobertura de educación enfocada en la población rural.
  - Garantizar el desarrollo de talento y conocimiento.
  - Resguardar y transmitir el saber entre los jóvenes.



- Disminuir el tiempo y los costos transaccionales del traslado a los centros educativos, beneficiando a toda la comunidad educativa.

#### 5.1.4 Construcción de infraestructura educativa, cultural y deportiva para niños y niñas

- **Tipo de proyecto:** construcción.
- **Descripción:** construcción de infraestructura educativa, cultural y deportiva para niños y niñas del nivel preescolar de los establecimientos educativos del área rural del departamento.
- **Plazo:** corto para la preinversión e inversión (2020).
- **Valor total estimado:** COP \$ 2.700 millones (inversión).
- **Impactos o beneficios:**
  - Asegurar condiciones de acceso y cobertura de educación enfocada en la población rural y de primera infancia.
  - Reducir el riesgo de deserción escolar.
  - Garantizar el desarrollo del talento, el entretenimiento, el deporte y la cultura.
  - Resguardar y transmitir el saber entre los jóvenes.
  - Disminuir los índices de analfabetismo.

#### 5.1.5 Mejoramiento y ampliación de la infraestructura aeroportuaria regional

- **Tipo de proyecto:** estudios, diseños y construcción.
- **Descripción:** mejorar y ampliar la infraestructura del aeropuerto Cesar Gaviria Trujillo que facilite e incentive el transporte aéreo de los habitantes de la región, garantizando su operatividad y funcionamiento.

- **Plazo:** corto plazo (2020) para la preinversión e inversión.
- **Valor total:** COP \$ 4.500 millones (inversión).
- **Impactos o beneficios:**
  - Potenciar la actividad económica del municipio a través del turismo y nuevas inversiones.
  - Conectarse con otros municipios y subregiones del país.
  - Mejorar las condiciones logísticas, de operatividad y transporte del municipio.

### 5.2 Industrias Culturales y Creativas (ICC)

#### 5.2.1 Nodo turístico de Guainía

- **Tipo de proyecto:** estudios.
- **Descripción:** se pretende diseñar una estrategia para direccionar el desarrollo turístico de Guainía, integrando los aspectos ambientales y culturales como ejes centrales para el posicionamiento del departamento como prestador de servicios turísticos. Este proyecto pretende definir las líneas de acción en cuanto a la formación de capital humano, la infraestructura y la sostenibilidad requeridas.
- **Plazo:** corto plazo (2020) para la preinversión.
- **Valor total estimado:** COP \$ 1.100 millones (preinversión).
- **Impactos o beneficios:**
  - Proporcionar al departamento una hoja de ruta en el corto, mediano y largo plazo.
  - Generar alianzas estratégicas que puedan apoyar el desarrollo de la iniciativa.

#### 5.2.2 Biblioteca, ludoteca y cinemateca itinerante

- **Tipo de proyecto:** estudios y diseños.
- **Descripción:** contar con biblioteca, ludoteca y cinemateca móvil que integren prácticas de lectura, acceso a espacios de juegos y cine, y que preste un servicio lúdico a la población. Esto propiciará que, cuando llegue a un territorio específico, se generen espacios de interacción y construcción de tejido social a través de la sensibilización que despierta el arte y la cultura.

- **Plazo:** corto para la preinversión e inversión (2020).
- **Valor total:** COP \$ 100 millones (preinversión).
- **Impactos o beneficios:**
  - Fomentar la lectura en niños, jóvenes y adultos, como mecanismo para mejorar y aumentar el rendimiento escolar.
  - Contar con un espacio itinerante que fomente la cultura como eje de integración social.
  - Promover la cultura para que sea el vehículo para aumentar y fortalecer la presencia institucional.

## 6 Finanzas públicas del territorio

En las últimas décadas, la descentralización ha brindado una mayor autonomía y nuevos retos a las administraciones territoriales, obligándolas a ser más eficientes en el uso de los recursos. Estas enfrentan el desafío de concentrar su gestión en sanear sus finanzas y obtener nuevas fuentes de recursos para apalancar la estructuración y ejecución de iniciativas incorporadas en sus planes de desarrollo. Aunque cuentan con el apoyo



constante del Gobierno central, sus ingresos siguen siendo insuficientes para alcanzar niveles óptimos de competitividad y de sostenibilidad multidimensional.

Por ello, las entidades territoriales cuentan con alternativas adicionales para financiar sus inversiones, que dependen de su propia gestión y de los acuerdos que logren materializar con otros actores de los sectores público y privado, organismos de cooperación internacional, gremios, entidades crediticias, bancas de desarrollo como Findeter, entre otros.

En este documento se presentan las principales fuentes de financiamiento del desarrollo territorial, que corresponden a la oferta actual disponible. Sin embargo, no se



tienen en cuenta los detalles sobre acceso a estas fuentes, requerimientos, condiciones, plazos y áreas financiables, ya que cada una tiene características específicas.

Así pues, se realizó una revisión de la situación del departamento y a continuación se describe cómo han sido las fuentes de recursos para Guainía en los últimos cuatro años. Adicionalmente, se efectuó una proyección de las inversiones para el periodo 2020-2023, con el objetivo de identificar oportunidades de financiación futuras para el territorio.

### 6.1 Fuentes de financiación

La Tabla 1 muestra las principales fuentes de financiamiento para el periodo 2016-2018, así como las proyectadas para 2019. Para este periodo, el departamento de

Guainía contó con un presupuesto de COP \$ 331.034 millones, que provino principalmente (65,4%) del Sistema General de Participaciones (SGP).

Otra fuente de recursos para los proyectos estratégicos del departamento es el Sistema General de Regalías (SGR), un sistema de coordinación entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional para determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución y uso eficiente de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables.

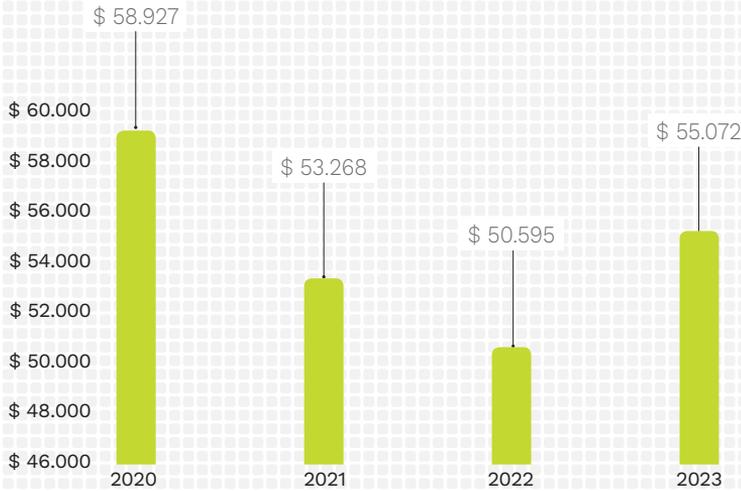
Findeter puede asesorar al departamento en la forma de acceder a estos recursos, así como en sus fines y limitaciones legales. La Gráfica 3 muestra el plan de recursos del SGR para el departamento de Guainía en el periodo 2020-2023:

**TABLA 1. FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE GUAINÍA**  
Cifras en millones de pesos

Fuentes de financiación	2016-2019 proy.	Porcentaje
Sistema General de Participaciones (SGP)	\$ 216.537,32	65,4%
Otros recursos de capital	\$ 45.977,71	13,9%
Ingresos corrientes de libre destinación	\$ 25.280,28	7,6%
Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga)	\$ 18.244,70	5,5%
Cofinanciación nacional	\$ 10.931,75	3,3%
Ingresos corrientes de destinación específica	\$ 6.768,48	2,0%
Otros	\$ 6.462,18	2,0%
Rentas cedidas por impuesto al consumo	\$ 627,32	0,2%
Cofinanciación departamental	\$ 171,78	0,1%
Coljuegos	\$ 33,43	0,0%
<b>Total inversiones</b>	<b>\$ 331.034,96</b>	<b>100,0%</b>

FUENTE: elaboración propia con base en datos del Departamento Nacional de Planeación, 2017.

**GRÁFICA 3. SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS - PLAN DE RECURSOS 2020-2023**  
**Cifras en millones de pesos**



FUENTE: elaboración propia con base en datos del Departamento Nacional de Planeación, 2019.

Entre 2016 y 2018, Guainía contó con un presupuesto de COP \$331.034 millones, que provino principalmente (65,4%) del Sistema General de Participaciones (SGP).

## 6.2 Inversiones por sector

La Tabla 2 presenta las inversiones proyectadas para el período 2020-2023, desagregadas por sector económico. Estas se calcularon con base en las cifras estimadas por el Banco Mundial del crecimiento del PIB en estas vigencias. Se espera que para los próximos cuatro años, el departamento de Guainía haga inversiones por COP \$ 406.975 millones. Por otro lado, se puede prever que la distribución sectorial de la inversión no varíe demasiado, especialmente si se tienen en cuenta las prioridades expuestas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo.



**TABLA 2. PROYECCIÓN DE INVERSIONES POR SECTOR**  
**Cifras en millones de pesos**

Sector	2020-2023	Porcentaje
Educación	\$ 200.825	49%
Salud	\$ 104.292	26%
Transporte	\$ 23.935	6%
Agua potable y saneamiento básico	\$ 19.564	5%
Deporte y recreación	\$ 18.278	4%
Atención a grupos vulnerables - Promoción social	\$ 12.881	3%
Justicia y seguridad	\$ 5.479	1%
Fortalecimiento institucional	\$ 4.398	1%
Agropecuario	\$ 3.980	1%
Cultura	\$ 3.892	1%
Vivienda	\$ 2.696	1%
Promoción del desarrollo	\$ 2.341	1%
Equipamiento	\$ 1.504	0%
Prevención y atención de desastres	\$ 1.076	0,26%
Ambiental	\$ 922	0,23%
Servicios públicos diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo	\$ 718	0,18%
Desarrollo comunitario	\$ 195	0,05%
<b>Total inversiones</b>	<b>\$ 406.975</b>	<b>100%</b>

**FUENTE:** Sistema Consolidador Hacienda e Información Pública-Min Hacienda (n.d.). Se proyecta para 2019 y presenta cifras consolidadas del periodo 2016-2019 (py). Banco Mundial, cifras sobre crecimiento proyectado del PIB en Colombia.

## 7 Propuesta: plan de inversión en proyectos que dinamizan el desarrollo

En la Tabla 3 se observa una guía de inversión propuesta por Findeter para la

implementación de algunos de los proyectos contenidos en la "Ruta del Desarrollo Sostenible". Para realizar este plan se considera la inversión proyectada por sector para el periodo 2020-2023 y los sectores a los que se le asigna cada proyecto propuesto:

TABLA 3. PLAN DE INVERSIÓN EN PROYECTOS QUE

Proyecto	Sector	Inversiones proyectadas por sector (2020-2023)	Total inversión por proyecto
Estudios, diseños y construcción del acueducto regional para los centros poblados y la zona rural	Acueducto	\$ 19.546	\$ 3.150
Red de energía eléctrica en zonas rurales no interconectadas	Promoción del desarrollo y equipamiento	\$ 3.845	\$ 3.500
Infraestructura necesaria para el funcionamiento de la universidad rural	Educación	\$ 200.825	\$ 7.500
Construcción de infraestructura educativa, cultural y deportiva para niños y niñas			\$ 2.700
Mejoramiento y ampliación de la infraestructura aeroportuaria regional	Transporte	\$ 23.935	\$ 4.500
Nodo turístico de Guainía	Cultura	\$ 3.892	\$ 1.100
Biblioteca, ludoteca y cinemateca itinerante			\$ 100
<b>Total inversión</b>			<b>\$ 22.550</b>

FUENTE: elaboración propia con datos del Sistema Consolidador Hacienda e Información Pública (n. d.).



DINAMIZAN EL DESARROLLO 2020-2023

	(%) Inversión proyecto/ Inversión proyectada por sector	Cifras en millones de COP			
		2020	2021	2022	2023
		Inversión proyecto	Inversión proyecto	Inversión proyecto	Inversión proyecto
	16%	\$ 788	\$ 788	\$ 788	\$ 788
	91%	\$ 875	\$ 875	\$ 875	\$ 875
	4%	\$ 1.875	\$ 1.875	\$ 1.875	\$ 1.875
	1%	\$ 675	\$ 675	\$ 675	\$ 675
	19%	\$ 1.125	\$ 1.125	\$ 1.125	\$ 1.125
	28%	\$ 275	\$ 275	\$ 275	\$ 275
	3%	\$ 25	\$ 25	\$ 25	\$ 25
		<b>\$ 5.638</b>	<b>\$ 5.638</b>	<b>\$ 5.638</b>	<b>\$ 5.638</b>

## 8 Findeter y Guainía en la Ruta del Desarrollo Sostenible

A través de la "Ruta del Desarrollo Sostenible", Findeter busca consolidarse como el socio estratégico de Guainía, brindándole apoyo para que implemente proyectos sostenibles y efectivos que aseguren el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

**¡Findeter acompañará a Guainía en su ruta hacia el desarrollo sostenible y mejorar la calidad de vida de todos los guainarenses!**

## Referencias

- Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario. (2018). *Índice departamental de competitividad*. Recuperado de <https://idc.compite.com.co/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (n. d.). *Sistema Estadístico Nacional*. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/sistema-estadistico-nacional-sen>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Índice Departamental de Innovación para Colombia*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/IndiceDepartamentalInnovacionColombia2018.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (n. d.). *Terridata*. Recuperado de <https://terridata.dnp.gov.co/#/>
- Gobernación de Guainía. (2015). *Plan de desarrollo departamental 2018-2019: "Vamos pa'lante Guainía"*. Bogotá. Recuperado de <http://www.Guainia.gov.co/index.php/gobernacion/documentacion/category/687-plan-de-desarrollo-departamentaln>
- Ministerio de Hacienda. (n. d.). *Sistema Consolidador Hacienda e Información Pública*. Recuperado de [https://www.chip.gov.co/schip\\_rt/index.jsf](https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf)



# Pacto 2020:

**Haciendo realidad  
las propuestas de  
los Gobernadores**



**FND** Federación Nacional de  
Departamentos

**25**  
Años



### **Consejo Directivo**

Carlos Andrés Amaya Rodríguez  
*Presidente*  
Eduardo Ignacio Verano de la Rosa  
*Vicepresidente*  
Dilían Francisca Toro Torres  
Guido Echeverri Piedrahita  
Martha Rocío Ruiz  
Nebio de Jesús Echeverry Cadavid  
Javier Eliecer Zapata Parrado

### **Equipo Directivo**

Carlos Camargo Assís  
*Director Ejecutivo*  
Julián David López Tenorio  
*Subdirector de Fortalecimiento Territorial*  
Edna Patricia Rangel  
*Subdirectora de Acuerdos y Convenios*  
Vanessa Varón Garrido  
*Subdirectora de Gobierno y Regiones*  
Lida Patricia Figueroa Fonseca  
*Secretaria General*  
Marcelo Mejía Giraldo  
*Subdirector Administrativo y Financiero*  
Juber Ariza  
*Subdirector de Gestión Humana*

### **EQUIPO TÉCNICO**

#### **Coordinación técnica**

Julián David López Tenorio  
*Subdirector de Fortalecimiento Territorial*  
Miller Choles Povea  
*Coordinador Sectorial*  
Jessica Paola Vargas Castro  
*Coordinadora de Finanzas y Descentralización*  
Josef Heilbron López  
*Coordinador de Proyectos de Inversión*

#### **Asesores**

Carlos Humberto Arango Bautista  
*Consultor Salud*  
Rogelio Zuleta Galindo  
*Consultor Educación*  
Adriana González Gómez  
*Consultora Niñez*  
Ferney Arboleda  
*Consultor Medio ambiente y bosques*  
Everardo Murillo  
*Consultor Gestión del riesgo*  
Andrés Restrepo  
*Consultor Agua potable y saneamiento básico*  
Lina María Ramírez  
*Asesora coordinación de proyectos de inversión*

Una Tinta Medios SAS.

#### **Diseño y diagramación**

Panamericana Formas e Impresos S.A.

#### **Impresión**

Bogotá, noviembre de 2019



# Contenido

Prólogo	29
Portafolio de productos	30
Recomendaciones de la FND	31
<b>1</b> Salud	32
<b>2</b> Educación	34
<b>3</b> Niñez	35
<b>4</b> Medio ambiente	36
<b>5</b> Finanzas y descentralización	38
<b>6</b> Regalías	40



# Prólogo

## **Estimado Gobernador Juan Carlos Iral,**

Desde la Federación Nacional de Departamentos (FND) le hacemos extensivas nuestras felicitaciones por haber logrado este importante paso para cimentar las bases del desarrollo en su departamento. Le damos la bienvenida a esta, su casa, en donde contará con todo nuestro respaldo para cumplir con las metas fijadas en su Programa de Gobierno: ***“Oportunidad para todos”***.

Colombia entra en una nueva década con enormes retos para lograr que su economía crezca de forma sostenida, disminuya las desigualdades sociales y proteja el medio ambiente. Superar estos retos requiere de la participación de todos los actores públicos, privados y sociales. Por esa razón, la FND centra la totalidad de sus esfuerzos en la articulación de estos sectores, con el principal objetivo de trabajar por las regiones y profundizar en la descentralización y en la autonomía territorial.

Las propuestas consignadas en su Programa de Gobierno hacen parte de la importante hoja de ruta que están trazando los 32 gobernadores de Colombia para responder a los desafíos que afrontará el país en los años venideros. Por este motivo, queremos aprovechar este espacio para proponerle un pacto para que, desde ya, fortalezcamos y armonicemos las rutas que permitirán materializar las ambiciosas apuestas que fueron refrendadas por los ciudadanos de su departamento. Para ello cuentan con toda la voluntad y el acompañamiento de nuestro equipo de trabajo.

Atentamente,

**Carlos Camargo Assís**

Director ejecutivo

Federación Nacional de Departamentos

# La Federación Nacional de Departamentos (FND)

Somos la entidad que integra y articula a los departamentos con el Estado, el sector privado y los organismos internacionales e impulsa el desarrollo de las regiones y la descentralización y autonomía territorial.



## Asistencia técnica territorial

- Apoyo en la estructuración y ejecución de proyectos de inversión pública.
- Gestión con las entidades del Gobierno nacional para implementar políticas públicas sectoriales.
- Asesoría para el fortalecimiento de las finanzas públicas y de la descentralización.



## Acompañamiento y articulación

- Acompañamiento permanente a las gobernaciones para apoyarlas en su gestión.
- Coordinación y enlace con las diferentes ramas del poder público para defender los intereses de los departamentos.



## Fortalecimiento de las capacidades institucionales

- Empeñamiento de acciones enfocadas a la lucha contra el contrabando en el marco del convenio Phillip Morris.
- Administración del Fondo Cuenta para el oportuno recaudo, administración y giro a cada uno de los departamentos por concepto del impuesto al consumo de licores, cervezas y cigarrillos importados.

# Recomendaciones de la FND

## FND: 25 años acompañando a los gobernadores de Colombia

Con más de 25 años de trayectoria promoviendo la interlocución entre los niveles departamental y nacional, y construyendo agendas sectoriales e interinstitucionales la FND es la entidad idónea para promover el buen gobierno y fortalecer las capacidades técnicas e institucionales en los departamentos.

Esta experiencia está al servicio de su administración y por tal motivo hemos consolidado la siguiente serie de recomendaciones en sectores fundamentales para el desarrollo exitoso de su Programa de Gobierno:



### 1. Salud



### 2. Educación



### 3. Niñez



### 4. Medio ambiente



### 5. Finanzas y descentralización



### 6. Regalías

Esperamos que todas las recomendaciones sean de vital importancia para materializar las propuestas de su programa de gobierno y construir un Plan de Departamental de Desarrollo que garantice una mejor calidad de vida para los ciudadanos de su territorio.

1

Salud



## Propuestas del Programa de Gobierno

Las recomendaciones realizadas parten de la agenda estratégica que el sector de salud de la FND lidera en conjunto con las instituciones de los niveles nacional y territorial. De igual forma, los lineamientos expuestos a continuación surgen de la revisión y análisis del Programa de Gobierno que presta especial atención a los siguientes componentes:

- **Proyectos estratégicos:** oportunidad para la salud con calidad.
- **Programas:** el plan incluye cuatro pilares estratégicos.

## Recomendaciones de política pública de la FND

### Aspectos para el fortalecimiento del Sistema Territorial de Salud

#### Rectoría y gobernanza

La FND recomienda que, para incrementar las capacidades en rectoría y gobernanza del Sistema de Salud Territorial, se trabaje en estos aspectos:

- La modernización y el desarrollo institucional de la **Secretaría Departamental de Salud de Guainía** y de las Secretarías Municipales de Salud, mediante sistemas integrados de gestión de la calidad (ISO, acreditación), sistemas de información TIC, y

gobierno digital; así mismo, a través del mejoramiento de las competencias del talento humano, calidad del empleo, fomento de la cultura de buen gobierno, transparencia y vocación por el servicio público.

- Es importante que la Secretaría de Salud lidere la acción institucional intra e intersectorial, pública y privada, para afectar los determinantes sociales de la salud (accidentalidad vial, vivienda, educación, recreación y deporte, etc.). Así mismo, se recomienda desplegar la estrategia de la Organización Mundial de la Salud (OMS) "**Salud en todas las políticas**", para incluir en el Plan Departamental de Desarrollo (PDD) la obligación de que cada secretaría de despacho, con metas y presupuesto, implemente acciones específicas que contribuyan a la salud. Igualmente, es necesario activar el CTSSS<sup>1</sup> y crear una mesa específica para la coordinación regular de políticas con las Secretarías Municipales de Salud.
- Por otro lado, se recomienda poner en marcha el "**Plan de Acción e Implementación**" del Modelo de Atención Integral Territorial (MAITE),<sup>2</sup> que incluye la estrategia de Atención Primaria en Salud (APS) y la articulación entre EPS y municipios (Planes de Beneficios Individuales PBS y Colectivos PIC).<sup>3</sup>
- También se precisa adoptar, mediante ordenanzas, **políticas públicas saludables departamentales** que regulen acciones institucionales para las patologías que generan la mayor carga de

1 Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud.

2 Resolución MSPS 2626/19 art. 9.1.

3 PBS: Plan de Beneficios en Salud; PIC: Planes de Intervenciones Colectivas.

enfermedad, discapacidad y muerte en el departamento.<sup>4</sup>

### Salud pública

En la implementación de acciones de salud pública en el departamento se recomienda:

- Desarrollar capacidades para ejercer inspección, vigilancia y control (IVC) sanitario y de salud pública. Para el efecto se requiere de: 1) inversión en el fortalecimiento del laboratorio departamental de salud pública; 2) inversión en el desarrollo de herramientas modernas de gestión para IVC sanitaria-ambiental, incluidos la medición y el monitoreo del riesgo en salud y 3) incremento de eficacia en la ejecución anual de los PIC en el departamento y en los municipios, buscando un impacto medible en indicadores de salud de la población.

### Sostenibilidad financiera

- En 2020 el Departamento de Guainía tendrá que terminar de ejecutar el **Acuerdo de Punto Final**, para saldar las deudas generadas hasta el 31 de diciembre de 2019. Además, es necesario modernizar la capacidad para **fiscalizar el recaudo de las rentas** destinadas a la salud.

### Fortalecimiento del SSST<sup>5</sup>

- Para lograr este objetivo se necesita, por una parte, mantener la afiliación plena de la población Sisbén 1 y 2 al Régimen

Subsidiado de Salud, y por otra, aumentar el número de afiliados al Régimen Contributivo de Salud mediante acciones con alcaldes para controlar la evasión y la elusión de aportes de empleadores y trabajadores, en especial en la zona rural; y así mismo, fortalecer la cultura de la seguridad social. También se resalta la importancia de robustecer la capacidad para defender a los afiliados y a los pacientes, y vigilar y controlar las EPS e IPS.

### Prestación de servicios de salud

- Para fortalecer la red de hospitales públicos del departamento es necesario que se trabaje en la realización de ajustes institucionales para consolidar la sostenibilidad financiera, buscar eficiencia en la gestión de recursos y mejorar la calidad de la atención. Esto último requiere de la formulación del plan de contingencia para hospitales con calificaciones de riesgo fiscal y financiero medio y alto y, sobre todo, reformar el actual **"Documento de Red Pública"** que la administración departamental presentó al programa territorial de reorganización del Ministerio de Salud, para crear **Redes Regionales Integradas de Servicios de Salud (RRISS)**.<sup>6</sup>
- Por otro lado, **la inversión en infraestructura y la dotación hospitalaria** son una necesidad imperativa. Para lograr lo anterior se requiere robustecer la capa-

4 Controlar el cáncer y las enfermedades cardiovasculares y metabólicas; promover la actividad física y la alimentación saludable; fomentar la convivencia social y la salud mental; prevenir las adicciones a sustancias psicoactivas ilícitas y lícitas (alcohol, tabaco); impulsar programas de salud escolar y salud materno-infantil; garantizar la seguridad alimentaria y nutricional; mejorar la seguridad vial; divulgar los derechos sexuales y reproductivos y diseñar campañas de prevención de enfermedades transmisibles.

5 Sistema de Seguridad Social en Salud Territorial.

6 La ley 1966/2019 posibilita la integración regional entre hospitales.

cidad de gestionar recursos y ejecutar las obras dentro del periodo de gobierno, utilizando regalías y otros modelos de inversión posibles como las **Asociaciones Público-Privadas (APP)**.

### Calidad de la atención y TIC

Es importante **avanzar en la gestión, inversión y generación de incentivos** para que:

- La totalidad de prestadores públicos y privados cumpla con el ciento por ciento de los requisitos de habilitación.
- Se incremente el número de IPS acreditadas por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas (ICONTEC).
- Se faciliten prestadores con programas de seguridad del paciente, gestión de eventos adversos y humanización.
- Se invierta y consolide una infraestructura informática para el desarrollo de la interoperabilidad de datos e historia clínica, telemedicina, nuevos dispositivos de diagnóstico y monitoreo *in situ*, para mejorar la experiencia de la atención.

## 2

### Educación



#### Propuestas del Programa de Gobierno

Del Programa de Gobierno se destacan los siguientes ejes estratégicos:

1. Fortalecer la infraestructura de las escuelas rurales.
2. Garantizar la ampliación de cobertura educativa y planta docente

3. Fortalecer el fondo departamental para la educación superior.
4. Implementar la jordana única.
5. Cambiar a contratación por plato servido respetando la soberanía alimentaria en el área rural.

### Recomendaciones de política pública de la FND

#### Mejores planes de desarrollo para un mejor gobierno

#### Fortalecimiento a la infraestructura de escuelas rurales

- **La FND recomienda tener en cuenta la modificación del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE)**, artículo 184 del PND 2018-2022, que institucionaliza un modelo de gestión de recurso con la participación del Gobierno nacional y de las ETC. Sin embargo, se advierte que el FFIE se encuentra ante una crisis operativa que amenaza el cumplimiento de las metas establecidas en materia de jornada única.<sup>7</sup>

#### Implementación de la jordana única

- La propuesta de gobierno establece como prioritaria la gestión de recursos para poner en marcha un plan de fortalecimiento de garantías educativa para mejorar las condiciones de calidad. La FND advierte que estas iniciativas están en la línea con las observaciones hechas por los entes de control; sin embargo, **se recomienda observar las conclusiones de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma del SGP**

<sup>7</sup> Según datos del Ministerio de Educación Nacional existen retrasos es más del 70% de los convenios firmados con las gobernaciones del país.

en las que se han identificado obstáculos importantes en las metas de la jornada única, resaltando: infraestructura educativa, flexibilidad curricular, alimentación escolar, pertinencia, cierre de brechas y mecanismos de evaluación.

### Alimentación escolar

- Dados los problemas de ejecución que los entes de control han identificado en la ejecución del PAE y las metas que el Gobierno nacional tiene previstas en esta materia, **la FND recomienda tener en cuenta la creación de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar prevista en el artículo 189 del PND 2018-2022**

3

Niñez



### Propuestas del Programa de Gobierno

El análisis presentado a continuación corresponde a la priorización realizada teniendo en cuenta las líneas estratégicas del sector niñez de la FND, y conforme a lo plasmado en el Programa de Gobierno.

### Oportunidad de la innovación social para el desarrollo humano

#### Niños niñas adolescentes y jóvenes:

- Comedores comunitarios en áreas urbana y rural.
- Fortalecimiento de la guardia indígena en mecanismos de protección a la niñez y al joven.

- Construcción y operación del centro de atención especializado en el consumo de sustancias psicoactivas.
- Garantizar Asambleas Juveniles rurales.
- Estrategia: jóvenes emprendedores

### Modelo intercultural para la atención a la desnutrición en la primera infancia y el adulto mayor

### Estrategias de soberanía alimentaria y creación de bancos de proteína animal

### Recomendaciones de política pública de la FND

#### Políticas públicas de primera infancia, infancia, adolescencia, juventud y familia

- Dentro del programa se resalta el enfoque intercultural en la oferta institucional para la niñez, adolescencia y juventud. En ese sentido, la FND señala que **se debe armonizar la oferta institucional para la garantía de los derechos de la niñez, con la política de primera infancia, infancia y adolescencia 2018-2030, y la formulación de la Ruta Integral de Atención (RIA)** que permitan su efectiva implementación en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF).
- Uno de los indicadores que deberá priorizarse es el embarazo adolescente, teniendo en cuenta que el departamento ostenta el primer lugar en nacimientos. Las madres oscilan entre 10 y 19 años. Aunado a lo anterior es fundamental promover la denuncia, la atención inmediata y principalmente la prevención de situaciones de violencia

sexual, recordando que legalmente todo embarazo de niñas entre 10 y 14 años es considerado como abuso sexual.

- Se destaca la pertinencia de la propuesta denominada “Modelo intercultural para la atención a la desnutrición en la primera infancia y el adulto mayor”, pues se encuentra en línea al PND 2018-2022. Además, la FND **recomienda que en el desarrollo de esta propuesta se fortalezcan acciones de acompañamiento en la implementación de la Ruta de Atención Intersectorial de niños y niñas con desnutrición aguda en todo el territorio y, a su vez, se promueva la lactancia materna, teniendo en cuenta que los obstáculos culturales en este caso son una de las causas asociadas a la desnutrición.**
- Se advierte que el Plan de Desarrollo para el departamento de Guainía debe ir en línea con el PND 2018-2022, que especifica la necesidad de aumentar la cobertura en programas de educación inicial **con estrategias de priorización en la población rural y dispersa, mediante convenios con criterios de focalización según lo establecido en el Decreto 1336 de 2018.**

### Aspectos transversales en niñez para el Plan de Desarrollo

- El departamento deberá contar con mecanismos de focalización y fortalecer el seguimiento y la evaluación permanente de las acciones de política pública de primera infancia, infancia, adolescencia y el fortalecimiento familiar, que permitan medir el avance de los indicadores de salud materna e infantil, nutrición, educación, cultura, recreación y la disminución de las vulneraciones de sus derechos.



Se deben tomar medidas para reducir el embarazo adolescente, ya que el departamento ostenta el primer lugar en nacimientos.

- Finalmente, en cumplimiento del pacto por la niñez, es indispensable promover procesos de participación y control social, con incidencia ciudadana en la toma de decisiones y la elaboración de normas sociales, formulación de políticas públicas, asignación de recursos y transparencia en todas las ejecuciones.

## 4 Sector ambiental

Las líneas estratégicas del sector ambiental de la FND identificaron las siguientes propuestas que quedaron definidas en sus ejes temáticos.

- Cubrimiento departamental con Sistemas de Potabilización de Aguas Lluvias y Pozo Profundo.

2. Llevar a las comunidades la instalación de proyectos de generación de energías renovables.
3. Desarrollar el modelo de residuos sólidos propuesto a nivel departamental.
4. Educar a los hogares y comunidades frente a la clasificación de residuos en el hogar

## Recomendaciones de política pública de la FND

### Componente forestal

- Para la construcción de su Plan Departamental de Desarrollo (PDD), la FND considera importante que se articule a los **instrumentos de Gobernanza Forestal** que se materializan a través del desarrollo del concepto “Consolidación de la Gobernanza Forestal en Colombia (PCGFC)”.
  - Así mismo, la gobernación debe **liderar y participar** en el fortalecimiento de la cadena forestal, ya que esta tiene una gran relevancia para el desarrollo socioeconómico territorial y regional.

### Gestión de riesgo de desastres y cambio climático

- Para una mejor gestión de estos componentes se recomienda que el PDD esté acorde con instrumentos de planificación como el **Plan Departamental de Gestión del Riesgo y el Plan Integral de Cambio Climático**, y además que se busque una adecuada articulación y complementariedad entre el **Sistema Nacional de Cambio Climático** y el **Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres**.
  - Fortalecer la financiación de la gestión del riesgo requerirá de la **vinculación con las estrategias de protección fi-**

**nanciera** a escalas territorial y sectorial, que liderará el Ministerio de Hacienda. Su objetivo es apoyar las acciones para reducir la vulnerabilidad fiscal ante desastres de gran magnitud y de origen natural o antrópico no intencional.

- La FND recalca las **disposiciones de la Ley 1931 de 2018** que obligan a incorporar los componentes de cambio climático en los instrumentos de planificación departamental y en aquellos que sean elaborados, adoptados, revisados y actualizados, según corresponda, a partir del primero de enero de 2020.
  - De igual forma, se recomienda que su PDD refleje la consolidación de **proyectos regionales en gestión de riesgo de desastres y adaptación al cambio climático** para potenciar la planeación y el desarrollo por intermedio y con el liderazgo de las Regiones Administrativas y de Planificación.

### Agua potable y saneamiento básico

- Es importante que en su PDD se consideren las principales modificaciones que se han presentado a los **Planes Departamentales de Agua (PDA)**, dentro las que se destacan las siguientes: asumir el liderazgo y apoyar el fortalecimiento de los **gestores del PDA** para que se incorpore al **Consortio FIA**, en el marco del otrosí modificatorio, y su reestructuración para que cuenten con personal calificado e idóneo para el sector.
  - Por último, se hace necesario que en su PDD se tengan en cuenta todos los aspectos relacionados con los **Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS)** y las necesidades regionales en materia de aseo urbano y rural.

## 5

## Finanzas y descentralización



### Propuestas del Programa de Gobierno

1. Creación de las zonas estratégicas de desarrollo agropecuario y comercial sostenible en el departamento. Incluye: 1) creación de centros agropecuarios de procesos y 2) fortalecimiento a las plazas de mercado del municipio y corregimiento.
2. Generación de Alianzas Público-Privadas para la consolidación y el fortalecimiento del cooperativismo multiactivo con el fin de garantizar la comercialización local, regional y nacional de los productos de la región.
3. Apoyo al emprendimiento productivo del sector turismo mediante la entrega de insumos, materiales y demás herramientas necesarias para el desarrollo de cada una de las etapas propias del proceso.
4. Se propone la gestión de convenios entre el departamento y los departamentos vecinos y estratégicos con el fin de lograr cooperación técnica y tecnológica, y cooperación financiera para dinamizar la comercialización de los productos de la región.
5. Creación de la ruta multifunción como apoyo a las comunidades indígenas, a los pequeños productores, campesinos y microempresarios, ruta que se extiende por los ríos Guaviare, Ínirida y Guainía, que buscará facilitar la recolección y el transporte de las materias primas a los centros de acopio.

### Recomendaciones de política pública de la FND

#### Competitividad territorial

- Las apuestas en materia de competitividad e innovación y el fortalecimiento de la Comisión Regional de Competitividad resultan acertados para sus objetivos. **Se debe advertir que el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación fue modificado por el Decreto 1651 de 2019.** Esta Comisión cuenta con el respaldo de la Vicepresidencia de la República, y se convierte en un escenario fundamental para la articulación de actores de los sectores público y privado en torno a estas iniciativas.
- Considerando la ubicación geográfica y la biodiversidad del departamento, se debe priorizar el fortalecimiento del ecoturismo como actividad económica, con la que se generarán nuevos puestos de trabajo en la región, que dinamizarán la economía.
- El potencial económico derivado de la cercanía del departamento con Brasil, debería ser aprovechado mediante la formalización de la cadena productiva de la yuca brava y de los frutales amazónicos. Para tal fin, se hace necesario que el Gobernador fortalezca la alianza con entidades como el SENA, para fomentar el acceso a programas formativos y de emprendimiento para toda la población del departamento.

#### Fortalecimiento de las finanzas públicas

- La FND ha trabajado de manera constante durante este periodo de gobierno, con el fin de garantizar la estabilidad de los ingresos tributarios de los departamentos y enrique-

cer las herramientas que permitan hacer una gestión más eficiente de ellos. La FND ha logrado avances para proteger y fortalecer el recaudo de impuestos de licores y cervezas que ha sufrido una serie de modificaciones entre 2016 y 2019. Problemáticas como las mencionadas anteriormente, han sido llevadas a la **Comisión de Estudios del Sistema Tributario Territorial. Esperamos recibir todas sus propuestas con el fin de fortalecer los recursos fiscales del nivel intermedio de gobierno.**

- Adicionalmente, **la FND se encuentra trabajando en la consolidación de la Plataforma Única de Información de Impuestos al Consumo (PCI)**, que puede brindarle herramientas importantes a su equipo de trabajo para identificar falencias en el sistema de recaudo. Esta plataforma le permitirá visualizar aspectos del proceso de declaración y pago del impuesto, que mejorará el seguimiento y la trazabilidad a productos nacionales o importados, incluso, si los departamentos vecinos no cuentan con el mismo operador de información. Así mismo, el seguimiento a la movilidad de productos a través de la consolidación de tornaguías en la plataforma le permitirá brindar información de importancia a sus equipos de fiscalización, para fortalecer la lucha contra el contrabando, fenómeno que afecta a su departamento de manera significativa en el recaudo de impuesto a licores, cervezas y cigarrillos.

Planificación (RAP) como asociaciones territoriales entre departamentos con similitudes geográficas, culturales, sociales y económicas para fomentar el desarrollo económico y social. Posteriormente, con la expedición de la Ley 1962 de 2019, Ley de Regiones, las RAP se fortalecen gracias a las opciones de financiación y la definición de criterios para transitar a la Región Entidad Territorial (RET). De igual forma, el PND 2018-2022 permite a los Esquemas Asociativos Territorial el uso de herramientas como los Pactos Territoriales, y el desarrollo de proyectos en torno a las apuestas priorizadas en su plan de gobierno.

La RAP Amazonía, suscribió un acuerdo de voluntades en 2018, y ha definido como ejes estratégicos: **1)** inclusión social, cultural, patrimonial y educativa para la paz; **2)** sostenibilidad ambiental y oferta de servicios ecosistémicos; **3)** ordenamiento y competitividad de la región amazónica, **4)** infraestructura y servicios para la productividad urbana y rural de la región y **5)** gobernanza y buen gobierno. Para cumplir con estas disposiciones se recomienda avanzar en la construcción de sus estatutos y el Plan Estratégico Regional. Todo lo anterior permitirá materializar los proyectos de impacto regional que potencien el desarrollo del Departamento del Guainía y de la Amazonia en su conjunto.

## Regionalización

La Ley de Ordenamiento Territorial (LOOT) definió a las Regiones Administrativas y de

## 6 Regalías

### Diagnóstico del Sistema General de Regalías

- El Sistema General de Regalías (SGR) se creó mediante el Acto Legislativo 05 de 2011 y

fue reglamentado por la Ley 1530 de 2012, que busca redistribuir los recursos en todo el país, para garantizar mayor equidad en la inversión entre regiones, departamentos, municipios y comunidades étnicas. Los recursos del SGR se destinan a la financiación de proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), encargados de viabilizar, priorizar, evaluar, aprobar los proyectos y designar su ejecutor.

- Los recursos de regalías en los departamentos se distribuyen en la asignación directa, Fondo de Desarrollo Regional, Fondo de Compensación Regional (60%) y el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. En las gráficas del SGR se ilustra la relación de las inversiones desarrolladas en el Departamento del Guainía.

### Recomendaciones de política pública de la FND

- El Gobierno nacional inició un proceso ante el Congreso para reformar al Sistema General de Regalías (SGR). Mediante el proyecto de Acto Legislativo N.º 40 de 2019 Senado y N.º 343 de 2019 Cámara, acumulado con el proyecto de Acto Legislativo N.º 365 de 2019 Cámara, se pretende aumentar la distribución de recursos para las entidades territoriales beneficiarias de las asignaciones directas del SGR.
- De ser aprobado, el acto legislativo entrará en vigencia a partir del primero de enero de 2020. Posteriormente se iniciará el proceso de aprobación de la ley reglamenta-

ria. **Es necesario que la Gobernación trabaje activamente en la propuesta y aprobación de esa normatividad**, que contendrá todas las consideraciones de la implementación del nuevo SGR.

- El panorama que afronta la próxima vigencia en materia de regalías es desafiante para las nuevas administraciones, considerando que la implementación del nuevo Sistema en sus inicios puede resultar dispendiosa, para el nivel de gobierno departamental y para el nacional, debido a los cambios propuestos.
- Para el adecuado funcionamiento de las regalías en el territorio **se recomienda a la gobernación fortalecer o conformar un equipo interdisciplinario** de trabajo con conocimiento en temas normativos, contratación pública, financieros, y especialmente técnicos con experiencia en el ciclo de proyectos (formulación, estructuración y ejecución), que garanticen una dinámica permanente de presentación de proyectos que se financien con recursos del SGR. Es importante que estos equipos estén integrados por funcionarios de carrera para asegurar la memoria institucional.
- La Gobernación del Guainía debe participar activamente en las actividades de articulación que gestione la Federación con el Gobierno nacional, como mesas técnicas de trabajo y capacitaciones. Para el efecto, el equipo de planeación tendrá que comprometerse a asistir de forma permanente y a brindar la colaboración requerida.

## Gráficas SGR

### RECURSOS POR INVERTIR AÑO 2020



FUENTE: Sicodis - Restricción de gasto Artículo 40 - Ley 1942/2018 - Nota: El valor corresponde a los recursos que se asignarán en la vigencia 2020 (No incluye los recursos no ejecutados de la administración saliente)

### RECURSOS INVERTIDOS



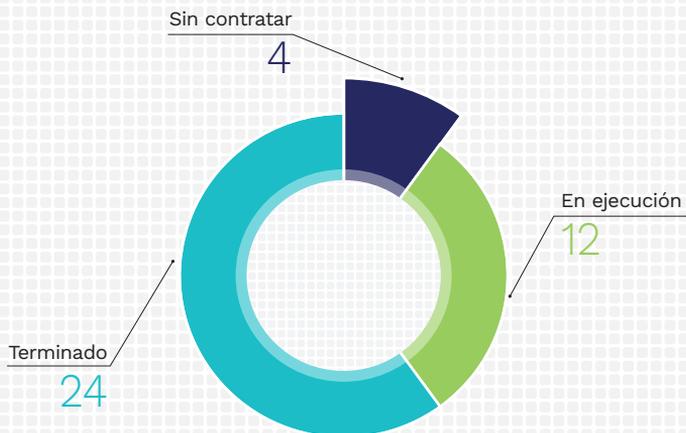
FUENTE: Base datos Gesproy DNP - Corte: 15/Agosto/2019

### NO. DE PROYECTOS Y VALOR POR TIPO DE OCAD



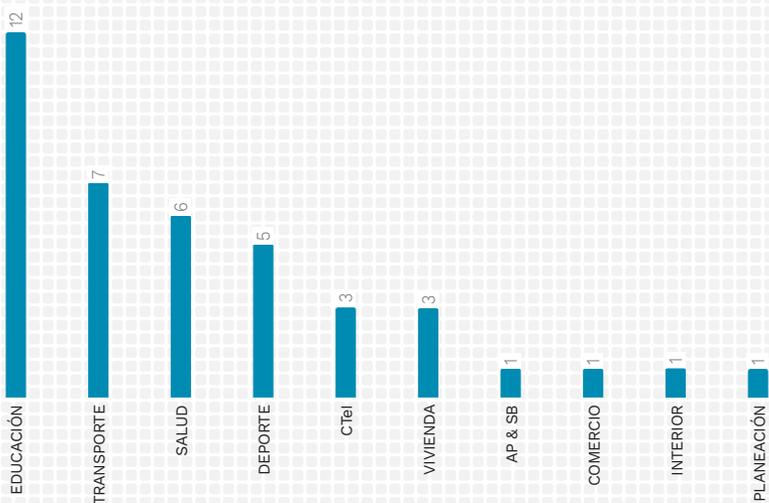
FUENTE: Base datos Gesproy DNP - Corte: 15/Agosto/2019

### ESTADO DE PROYECTOS APROBADOS



FUENTE: Base datos Gesproy DNP - Corte: 15/Agosto/2019

### NO. DE PROYECTOS APROBADOS POR SECTOR



FUENTE: Base datos Gesproy DNP - Corte: 15/Agosto/2019