

Documento CONPES

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**



3942

CONTRATO PLAN PARA LA PAZ Y EL POSCONFLICTO ENTRE LA NACIÓN Y EL DEPARTAMENTO DE GUAINÍA

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Ministerio de Salud y Protección Social
Ministerio de Minas y Energía
Ministerio de Educación Nacional
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Ministerio de Transporte
Ministerio de Cultura
Presidencia de la República

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 27 de julio de 2018

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

General (R) Óscar Adolfo Naranjo Trujillo
Vicepresidente de la República

Guillermo Abel Rivera Flórez
Ministro del Interior

Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Luis Carlos Villegas Echeverri
Ministro de Defensa Nacional

Alejandro Gaviria Uribe
Ministro de Salud y Protección Social

Germán Arce Zapata
Ministro de Minas y Energía

Yaneth Giha Tovar
Ministra de Educación Nacional

Camilo Armando Sánchez Ortega
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Germán Cardona Gutiérrez
Ministro de Transporte

María Ángela Holguín Cuéllar
Ministra de Relaciones Exteriores

Enrique de Jesús Gil Botero
Ministro de Justicia y del Derecho

Claudia Jimena Cuervo Cardona
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural (E)

Luz Mary Coronado Marín
Ministra de Trabajo (E)

María Lorena Gutiérrez Botero
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Luis Gilberto Murillo Urrutia
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Juan Sebastián Rozo Rengifo
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (E)

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura

Luis Fernando Mejía Alzate
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Alejandra Corchuelo Marmolejo
Subdirectora General Sectorial

Santiago Matallana Méndez
Subdirector General Territorial

Resumen ejecutivo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 *Todos por un nuevo país* enfatiza en la necesidad de avanzar en el cierre de las brechas sociales y de infraestructura para la región Llanos, conformada por los departamentos de Guainía, Arauca, Casanare, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada. Lo anterior, bajo una perspectiva de posconflicto, protección del medio ambiente, fomento de la agroindustria y desarrollo humano. En este contexto, se genera la necesidad de implementar un mecanismo de articulación entre los diferentes niveles de gobierno que permita abordar de manera estratégica los principales problemas y retos para el desarrollo integral del departamento de Guainía.

Los contratos paz constituyen un poderoso instrumento para lograr ese propósito, ya que permiten la priorización y articulación de las intervenciones e inversiones en los territorios focalizados. Para este fin, la nación y el departamento del Guainía suscribieron el 11 de septiembre de 2017, el respectivo contrato paz, como marco de referencia para la definición de las diferentes intervenciones contempladas en este documento. Desde esa fecha, ambas instancias de gobierno vienen aunando esfuerzos para la definición y priorización de proyectos en tres grandes líneas de interés para el territorio: (i) desarrollo de infraestructura social para el goce efectivo de los derechos con enfoque territorial, (ii) fortalecimiento de la infraestructura productiva para el desarrollo socioeconómico y la generación de ingresos, y (iii) fortalecimiento de la capacidad institucional para el ordenamiento ambiental y territorial.

El presente documento contempla inversiones indicativas por valor de 265.118,82 millones de pesos que serán ejecutadas en un horizonte de cinco vigencias (2017-2021). De estas, se priorizaron 184.740,9 millones de pesos para el desarrollo de 33 intervenciones de importancia regional, que presentan un alto grado de estructuración y cierre financiero. Los recursos restantes serán utilizados para el desarrollo de 48 iniciativas de alcance progresivo que, aunque presentan un alto nivel de interés para el territorio y la nación, requieren un mayor grado de estructuración, bien sea en la parte técnica, administrativa o financiera.

Los proyectos e iniciativas fueron definidos de acuerdo con la estructura programática planteada por el Documento CONPES 3867 *Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto*, el Documento CONPES 3822 *Contratos plan: lineamientos de política y plan de expansión 2014-2018* y el Plan Marco de Implementación (PMI).

Clasificación: H5, H7, I00, O13, O18, O21, Q2, R1, R5.

Palabras clave: contrato paz, coordinación multinivel, cierre de brechas, educación, salud, desarrollo rural integral, infraestructura, vivienda, articulación vehículos implementación de la paz, PMI.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	8
2. ANTECEDENTES DE LA ESTRATEGIA REGIONAL.....	10
3. DIAGNÓSTICO	13
3.1. Déficit de infraestructura social para el goce efectivo de los derechos	16
3.1.1. Baja cobertura para el acceso a la salud y protección social.....	17
3.1.2. Baja cobertura e insuficiente infraestructura educativa	18
3.1.3. Déficit de vivienda y servicios públicos básicos	20
3.1.4. Insuficiencia de infraestructura para el deporte, la recreación y las prácticas culturales	22
3.2. Déficit de infraestructura productiva y de transporte para el desarrollo socioeconómico.....	23
3.2.1. Rezago productivo.....	23
3.2.2. Baja competitividad y conectividad multimodal en la integración regional	25
3.3. Baja capacidad institucional y ordenamiento territorial	27
3.3.1. Estado actual del ordenamiento territorial.....	28
3.3.2. Deterioro del capital natural y baja capacidad para el ordenamiento ambiental	30
4. OBJETIVOS	35
4.1. Objetivo general	35
4.2. Objetivos específicos	35
5. COMPONENTES PROGRAMÁTICOS	35
5.1. Desarrollo de infraestructura social para el goce efectivo de los derechos con enfoque territorial	38
5.1.1. Proyectos prioritarios.....	38
5.1.2. Proyectos de alcance progresivo	39
5.2. Fortalecimiento de la infraestructura productiva para el desarrollo socioeconómico y la generación de ingresos.....	40
5.2.1. Proyectos prioritarios.....	40
5.2.2. Proyectos de alcance progresivo	41
5.3. Fortalecimiento de la capacidad institucional para el ordenamiento ambiental y territorial.....	42

5.3.1. Proyectos prioritarios.....	42
5.3.2. Proyectos de alcance progresivo	43
6. FINANCIAMIENTO.....	43
Articulación del PMI con el Contrato paz de Guainía	48
7. SEGUIMIENTO Y CONTROL	52
8. RECOMENDACIONES.....	56
ANEXOS	58
Anexo A. Matriz de proyectos del Contrato paz Guainía	58
Anexo B. Metodología de financiamiento del Contrato plan para la paz y el posconflicto entre la nación y el departamento de Guainía	59
BIBLIOGRAFÍA.....	62

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Relación entre los objetivos del PND 2014-2018 y el Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019 de Guainía.....	13
Tabla 2. Niveles actuales para cierre de brechas.....	17
Tabla 3. Población afiliada a salud en Guainía por régimen, 2017	18
Tabla 4. Indicadores de educación en Guainía	19
Tabla 5. Cobertura de acueducto y alcantarillado en Guainía, 2017	20
Tabla 6. Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en Guainía, 2005	22
Tabla 7. Inventario pecuario Guainía, 2014	24
Tabla 8. Relación de estrategias, líneas temáticas y programáticas de los documentos CONPES 3822 y 3867, y proyectos priorizados.....	36
Tabla 9. Cofinanciación del Contrato paz Guainía por sector ^(a)	44
Tabla 10. Cofinanciación del Contrato paz Guainía por línea programática.....	46
Tabla 11. Fuentes y usos de los recursos indicativos para la financiación del Contrato paz Guainía.....	47
Tabla 12. Articulación del PMI con proyectos priorizados en el Contrato paz Guainía	50
Tabla 13. Articulación del PMI con los proyectos en alcance progresivo del Contrato paz Guainía.....	51
Tabla 14. Indicadores proyectados para el Contrato paz Guainía.....	53

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Mapa político administrativo, Guainía	14
Mapa 2. Índice de incidencia del conflicto armado, Guainía (2001-2013)	15
Mapa 3. Infraestructura de transporte, Guainía	27
Mapa 4. Estado de los POT de Guainía, 2017	29
Mapa 5. Estado del catastro en la zona rural y urbana de Guainía, 2015.....	30
Mapa 6. Degradación de suelos por erosión en Guainía, 2017	31
Mapa 7. Susceptibilidad a inundaciones en Guainía	32
Mapa 8. Áreas de protección ambiental, Guainía (2017)	33
Mapa 9. Hídrico y complejo de humedales, Guainía	34

SIGLAS Y ABREVIACIONES

ART	Agencia de Renovación del Territorio
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPC	Consejo Privado de Competitividad
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Implementación y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EPS	Empresa Promotora de Salud
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias-Ejército del Pueblo
Ideam	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IDC	Índice Departamental de Competitividad
IDI	Índice de Desempeño Integral
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPS	Institución Prestadora de Salud
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
MIAS	Modelo Integral de Atención en Salud
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGN	Presupuesto General de la Nación
PMI	Plan Marco de Implementación
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
Simat	Sistema Integrado de Matrícula
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
UPME	Unidad de Planeación Minero-Energética
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con los capítulos regionales del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 *Todos por un nuevo país*¹, la región Llanos, de la cual hace parte el departamento de Guainía, tiene un gran potencial para constituirse en un modelo de crecimiento verde que garantice la conservación y el aprovechamiento sostenible de su patrimonio ambiental y cultural. En línea con las estrategias regionales definidas en el PND 2014-2018, los instrumentos de política pública deben garantizar la movilización de inversiones hacia proyectos estratégicos regionales para alcanzar la visión del territorio, en armonía con su diversidad biológica, étnica y cultural.

El PND 2014-2018 hizo una apuesta por concentrar esfuerzos en el cierre de las brechas existentes en la región, a partir de un desarrollo socioeconómico con equidad, la integración del territorio con sus fronteras y con el resto del país, y teniendo como principio la sostenibilidad ambiental. Parte de las problemáticas de la región Llanos, y específicamente del departamento de Guainía, serán abordadas a través de un Contrato plan para la paz y el posconflicto (Contrato paz).

Este instrumento de gestión, descentralización y de planificación territorial permite la articulación entre la nación y el territorio para impulsar el desarrollo en las regiones y mejorar la concurrencia y priorización de acciones entre los diferentes niveles de gobierno. Se busca, en este sentido, articular esfuerzos y fuentes de inversión entre la nación y el departamento de Guainía para reducir las brechas socioeconómicas y de infraestructura; avanzar en la generación de ingresos para reducir la pobreza; fortalecer las acciones de política en lo relacionado con la garantía de los derechos sociales con enfoque territorial y diferencial para alcanzar la igualdad de oportunidades; y el fortalecimiento de las capacidades territoriales para la conservación y uso sostenible del capital natural.

A su vez, de manera posterior a la negociación y suscripción del Contrato paz Guainía, en cumplimiento de las disposiciones del punto 6.1.1 del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC- EP) el 24 de noviembre de 2016, y refrendado por el Congreso de la República el 1 de diciembre del mismo año, el Plan Marco de Implementación de los Acuerdos (PMI) fue elaborado por el Gobierno de Colombia, acogiendo los resultados del proceso de discusión con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final (CSIVI). Este PMI contiene el marco estratégico del Acuerdo Final, así como el conjunto de propósitos, objetivos, metas, prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y las medidas necesarias (priorización y secuencia) para su

¹ Que se expide por la Ley 1753 de 2015.

posterior implementación y desarrollo. Es así como los Contratos plan para la paz se convierten en un instrumento para dinamizar la implementación de tales acuerdos, buscando la articulación entre las diferentes entidades del orden estatal y los territorios, permitiendo la ejecución² de diferentes proyectos que reduzcan las brechas sociales y económicas entre el campo y las ciudades, así como enfocar los esfuerzos en aquellas iniciativas que propendan por la construcción de la paz.

En este sentido, los objetivos perseguidos por esta herramienta están alineados con aquellos del PND 2014-2018, con el Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019 *Vamos pa' lante Guainía* y el Plan de Desarrollo Municipal de Inírida 2016-2019 *Volvamos a Creer*. De igual forma, las líneas estratégicas propuestas se encuentran en línea con los componentes programáticos del Documento CONPES 3822 *Contratos Plan: lineamientos de política y plan de expansión 2014-2018*³ y con los del Documento CONPES 3867 *Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto*⁴ y del PMI.

El Contrato paz Guainía interviene los principales desafíos del departamento durante su horizonte de aplicación: (i) el déficit de infraestructura social para el goce efectivo de los derechos, (ii) el déficit de infraestructura productiva y de transporte para el desarrollo económico, y (iii) la baja capacidad institucional y el ordenamiento territorial.

El presente documento se estructura en ocho secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda sección, se profundizan los antecedentes de los contratos plan en el país y los diferentes documentos de política que guían los componentes estratégicos a desarrollar en este documento CONPES, además de detallar el marco normativo vigente. La tercera sección hace un diagnóstico de las principales problemáticas a las cuales busca responder el Contrato paz Guainía. En la cuarta sección se describen los objetivos del contrato paz. En la quinta sección se desarrollan los componentes programáticos para intervenir las necesidades identificadas. En la sexta sección se presenta la estrategia de financiamiento, es decir, las diferentes fuentes de la nación y del territorio que se articulan para lograr las inversiones

² Se debe considerar que según lo dispuesto en artículo 110 del Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto, los mecanismos jurídicos de ejecución contractual son competencia de las entidades ejecutoras de los proyectos de inversión.

Decreto 111 de 1996. Artículo 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. (...).

³ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3822.pdf>

⁴ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3867.pdf>

propuestas en el contrato paz. En la séptima sección se proponen los indicadores de seguimiento y control y, finalmente, la octava sección contiene las principales recomendaciones.

2. ANTECEDENTES DE LA ESTRATEGIA REGIONAL

Los contratos plan se crearon como un instrumento institucional dirigido a impulsar el desarrollo territorial, mejorar la priorización de acciones y la concurrencia de esfuerzos y fuentes de inversión entre la nación y los gobiernos territoriales. Esto, con el objetivo de lograr un mayor impacto de las inversiones públicas orientadas al cierre de brechas regionales.

El marco jurídico e institucional de los contratos plan se encuentra definido en el PND 2010-2014 *Prosperidad para todos* y en la Ley 1454 de 2011⁵, como herramienta de buen gobierno y gobernanza multinivel. Así mismo, en el marco de la continuidad de la política de contratos plan como herramientas para el cierre de brechas y la construcción de paz, el PND 2014-2018 recoge los lineamientos definidos en el Documento CONPES 3822 y reitera que, aunque en los últimos años Colombia ha logrado avances significativos en los principales indicadores socioeconómicos, estos no se han materializado de manera homogénea en los territorios. Por esta razón, en el capítulo XI del actual PND define las estrategias de enfoque territorial que permiten potenciar el desarrollo desde los territorios, sobre la base del reconocimiento de las diferencias y potencialidades regionales. Además, con el Decreto 1082 de 2015⁶ se reglamentó la naturaleza, régimen y requisitos⁷ para la celebración de los contratos plan, resaltando la necesidad de concertación entre el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y las entidades territoriales para la definición de las líneas programáticas y proyectos, así como del plan de inversiones.

En el año 2012 se dio inicio a la primera generación de contratos plan con la implementación de siete de estos instrumentos con una cobertura de 272 municipios en nueve departamentos del país⁸. En esta primera generación se articularon inversiones cercanas a los 14,2 billones de pesos, con cerca de 617 proyectos, generando concurrencia de las fuentes provenientes del Presupuesto General de la Nación (PGN), el Sistema General de Participaciones (SGP), el Sistema General de Regalías (SGR) y recursos propios de las entidades territoriales.

⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

⁶ Adicionado mediante Decreto 740 del 4 de mayo de 2016.

⁷ Artículo 2.2.13.1.1.2. del Decreto 1082 de 2015.

⁸ Antioquia, Córdoba y Chocó (Atrato-Gran Darién), Boyacá, Nariño, Tolima, Cauca, Arauca y Santander.

La primera generación de contratos plan ha evidenciado el potencial de este instrumento para mejorar la planeación orientada a resultados y la gestión del desarrollo regional. Esto, a través del establecimiento de acuerdos de voluntades y compromisos de asignación de recursos entre los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, también se encontraron oportunidades de mejora en aspectos como focalización, orientación estratégica de la inversión, verificación de compromisos, reglas de operación, entre otros, las cuales se consignan en el Documento CONPES 3822.

De esta manera, en concordancia con el pilar de paz y las estrategias propuestas en los capítulos regionales del PND 2014-2018, y teniendo en cuenta el contexto de posconflicto y los retos que enfrenta el país en esta materia, los contratos plan se han consolidado como uno de los vehículos de implementación de las intervenciones para la paz y el posconflicto en los territorios con alta incidencia del conflicto armado, baja capacidad institucional y con rezagos de desarrollo. Lo anterior, tal como lo establece el Documento CONPES 3867.

De esta forma, surge una nueva generación de contratos plan, denominados Contratos plan para la paz y el posconflicto (Contratos paz), cuyas principales diferencias frente al instrumento original consisten en que: (i) se focalizan en zonas de alta incidencia del conflicto, (ii) se desarrollan componentes participativos en su construcción, y (iii) incluyen proyectos asociados a líneas programáticas estratégicas para la construcción de paz.

Dando alcance a lo definido en el marco normativo de los contratos plan en lo relacionado con la demanda regional, el 30 de junio de 2016 la Gobernación de Guainía solicitó de manera formal al DNP la suscripción de un contrato plan, fundamentado en las marcadas brechas sociales y de infraestructura presentes en el departamento. En respuesta a esta solicitud, y conforme a los ejercicios de priorización y verificación de los criterios de elegibilidad realizados por el DNP, el 11 de septiembre de 2017 se suscribió el respectivo contrato paz, en el que se define el objeto, ámbito, aplicación, síntesis programática, presupuestal y financiera, entre otros aspectos relacionados con los hitos desarrollados en este documento CONPES.

En este sentido, para la concertación, el ajuste del plan de inversiones preliminar y la priorización de proyectos, se tuvieron en cuenta criterios de brechas socioeconómicas, infraestructura, baja capacidad institucional e incidencia del conflicto armado. Además, se tomó en consideración que las iniciativas propuestas estuvieran en línea con los componentes programáticos del Documento CONPES 3822. Así mismo, la concurrencia de las entidades territoriales con recursos de cofinanciación indicativos, así como el nivel de estructuración de los proyectos propuestos fueron determinantes para su priorización. Las iniciativas sin

compromisos inmediatos por parte del sector nacional, o que se encuentran en fase I o perfil⁹, no fueron desconocidas y se incluyeron como compromisos de gestión o de alcance progresivo. Esto permitirá su priorización en cualquier momento de la ejecución del contrato paz, siempre y cuando éstos cumplan con los criterios para su incorporación en el plan de acción anual de la herramienta.

Por otro lado, es importante mencionar que se buscó la correspondencia entre las estrategias y objetivos del PND 2014-2018 y el plan departamental de Guainía. En particular, la estrategia regional del PND *Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: crecimiento y bienestar para los Llanos*, plantea objetivos que se relacionan de manera estrecha con la visión del plan de desarrollo departamental 2016-2019 (Tabla 1). Esto demuestra la alineación entre las grandes apuestas nacionales y la visión regional y territorial, particularmente en temas de desarrollo humano incluyente, desarrollo de infraestructura y fortalecimiento institucional.

⁹ De acuerdo con el artículo 7 del Decreto 1949 de 2012, un proyecto en fase I se encuentra en un estado inicial de formulación, en el cual se está en proceso de recopilación de información secundaria. En esta fase se analiza la viabilidad legal e institucional, se realiza el cálculo de los costos y se eligen las alternativas para estudios más detallados del proyecto o se descarta.

Tabla 1. Relación entre los objetivos del PND 2014-2018 y el Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019 de Guainía

PND 2014-2018		Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019
Transversales	Región Llanos	<i>Vamos pa' lante Guainía</i>
Colombia equitativa y sin pobreza extrema	[...] mayor generación de bienestar y dinamismo económico para sus habitantes	Movilidad Social con enfoque territorial
Competitividad e infraestructuras estratégicas	[...] aumento de las capacidades institucionales en toda la región; [...] fortalecimiento del capital humano con especial énfasis en las vocaciones productivas relacionadas con medio ambiente, agroindustria y producción minero-energética, propias de la región	Desarrollo del campo y aumento de la productividad. Competitividad e infraestructura estratégica de servicios.
Crecimiento verde	Ordenar el territorio prospectivamente de acuerdo con su vocación ambiental, agrícola, minero-energética y cultural [...]	Conservación ambiental sostenible
Colombia en paz	[...] mayor generación de bienestar y dinamismo económico para sus habitantes	Fortalecimiento de la seguridad, justicia y la construcción de Paz.

Fuente: DNP (2017).

3. DIAGNÓSTICO

De acuerdo con la ficha territorial del DNP (2017)¹⁰, el departamento de Guainía se encuentra situado al oriente del país. Tiene una extensión de 72.238 km², lo que corresponde al 6,4 % de la superficie del territorio nacional, y una densidad poblacional de 0,28 personas por km², con 20.147 habitantes, lo que lo hace uno de los departamentos con menor población del país. Limita al norte con el departamento del Vichada; al oriente con los ríos Atabapo, Guainía y Río Negro, en la frontera con Venezuela; al sur colinda con Brasil y al occidente con los departamentos del Guaviare y Vaupés.

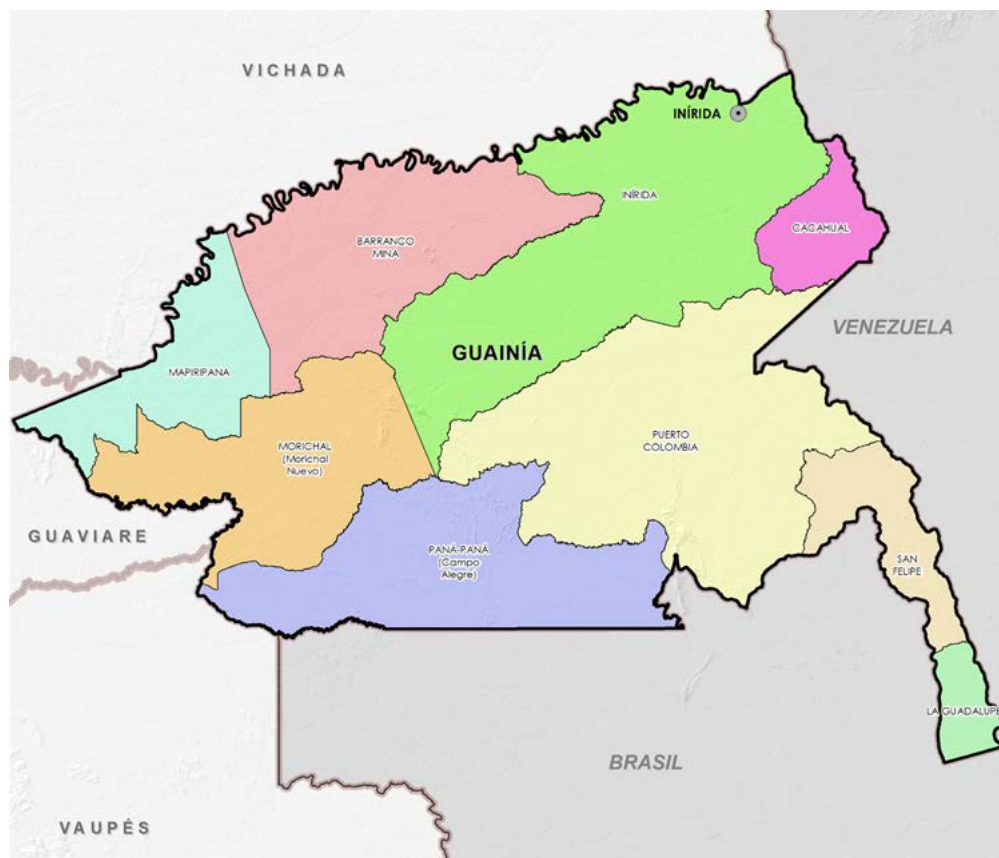
El departamento de Guainía está compuesto por el municipio de Inírida, que es su capital, y por ocho corregimientos departamentales¹¹: Barrancominas, Cacahual, La

¹⁰ La ficha territorial del DNP pone a disposición del público, el principal repositorio, buscador y herramienta de visualización de datos a nivel municipal, departamental y regional del país. Más información en <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles>

¹¹ Los corregimientos departamentales son una división del departamento, al tenor del Decreto 2274 de 1991, la cual incluye un núcleo de población. Según esta misma disposición, los ahora corregimientos departamentales no forman parte de un determinado municipio.

Guadalupe, Morichal Nuevo, Pana Pana, Puerto Colombia, Mapiripana y San Felipe (Mapa 1).

Mapa 1. Mapa político administrativo, Guainía



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2015).

Guainía tiene un entorno de desarrollo intermedio¹² debido a su gran concentración de población rural, que constituye cerca del 64,3 % del total departamental. Adicionalmente, el departamento presenta un bajo crecimiento poblacional y un bajo aporte al Producto Interno Bruto (PIB) nacional con cerca del 0,03 %, lo que es reflejo de una economía poco

¹² La metodología de tipologías de entornos de desarrollo busca identificar grupos más homogéneos de entidades territoriales a partir de sus características y necesidades. Esto, para facilitar la planeación y focalización de las políticas públicas sectoriales. La metodología incluye seis dimensiones que caracterizan los entornos de desarrollo, integrando aspectos de calidad de vida, seguridad, potencial económico, medio ambiente, funcionalidad urbana y capacidad institucional. Para más información consultar <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Estudios-y-Ejercicios/Paginas/Tipologias.aspx>

especializada. En este sentido, tanto su baja conexión con los grandes centros urbanos, como su alta dispersión y baja densidad poblacional, hacen que este departamento se caracterice por ser principalmente rural con una economía primaria.

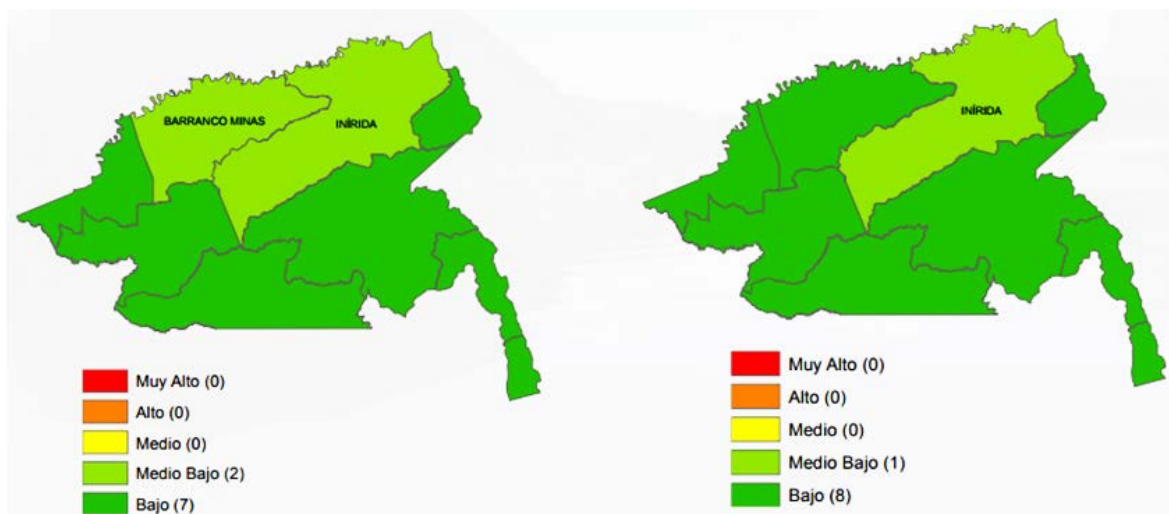
El departamento de Guainía ha sido históricamente afectado por el conflicto armado. Según el Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA)¹³ 2001-2013 (Mapa 2), en el año 2001, el municipio de Inírida y el corregimiento departamental de Barrancominas presentaban un índice medio bajo del conflicto, mientras los demás corregimientos departamentales un índice bajo de incidencia del conflicto armado, para el año 2013, solo el municipio de Inírida mantenía esta incidencia del conflicto, mientras que el resto de corregimientos departamentales presentaron un índice bajo del conflicto. Además, de acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV), hay un total de 8.326 personas víctimas, lo que representa el 41,7 % del total de su población. Los mayores retos para la atención integral de esta población se presentan en su cabecera municipal, Inírida, que cuenta con un total de 8.053 víctimas, es decir, cerca del 96,7 % del total de las víctimas del departamento.

Mapa 2. Índice de incidencia del conflicto armado, Guainía (2001-2013)

Panel A. Incidencia del conflicto 2001

Panel B. Incidencia del conflicto

2013



Fuente: DNP (2015).

¹³ El Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA) 2001-2013, contempla seis variables: (i) acciones armadas, (ii) homicidio, (iii) secuestro, (iv) víctimas de minas antipersonales, (v) desplazamiento forzado, y (vi) cultivos de coca. Para mayor información consultar el siguiente enlace <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Construcci%C3%B3n%20de%20Paz/Presenci%C3%B3n%20IICA%20%28DNP-GPE%29.pdf>.

Según el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) 2017, el departamento de Guainía ha venido reduciendo sostenidamente la presencia de cultivos de uso ilícito. Entre 2015 y 2016, se presentó una reducción del 40 % de estos cultivos, además de haber experimentado una disminución progresiva al pasar de 625 ha en 2008 a 22 ha en 2016.

En este sentido, el presente diagnóstico identifica que los principales retos para el desarrollo de Guainía son: (i) el déficit de infraestructura social para el goce efectivo de los derechos, (ii) el déficit de infraestructura productiva y de transporte para el desarrollo socioeconómico, y (iii) el rezago institucional para el ordenamiento territorial y ambiental. Por medio de este ejercicio, además, se identifican los aspectos prioritarios a intervenir y se orientan las inversiones del contrato paz con las que se espera superar los rezagos de esta región en el horizonte de intervención de esta herramienta.

3.1. Déficit de infraestructura social para el goce efectivo de los derechos

De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2016), el 85 % de la población de Guainía es indígena y habita en alguno de los 27 resguardos del departamento. Para 2005, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)¹⁴ para la Guainía era del 78,8 %, con una concentración en el área rural del 96,7 % en comparación con el 63,9 % de las áreas urbanas. Esto genera importantes disparidades y rezagos no solo en el interior del departamento (entre zonas urbanas y rurales), sino también en relación con el resto del país (DNP, 2017).

De acuerdo con el análisis de cierre de brechas del DNP¹⁵, que tiene como propósito identificar los principales rezagos en términos socioeconómicos, Guainía presenta las mayores brechas en relación con la región Llanos y el país en diferentes variables (Tabla 2). En cobertura neta en educación media, Guainía está cerca de 34 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional, el cual se encuentra en 42,8 %, mientras el departamento presenta 9,0 %. Con respecto al analfabetismo, Guainía registra una tasa de 16,2 %, 7 puntos porcentuales por encima de la tasa nacional (9,1 %). La mortalidad infantil se sitúa en 37,5 por cada 1.000 nacidos vivos, cifra que supera en más de 22 puntos la tasa nacional

¹⁴ Cálculo DNP - SPSCV con datos del Censo (2005).

¹⁵ Esta metodología de brechas desarrollada por el DNP se aplicó para diez variables, que dan cuenta de importante información municipal y muestra los desequilibrios territoriales del país en cinco sectores claves: salud, educación, vivienda, agua y capacidad institucional. Las diez variables son: (i) tasa cobertura acueducto, (ii) cobertura en educación media neta, (iii) resultados pruebas saber 11 matemáticas, (iv) tasa de analfabetismo mayores de quince años, (v) mortalidad infantil, (vi) cobertura de vacunación DPT tercera dosis, (vii) déficit de vivienda cualitativo, (viii) déficit de vivienda cuantitativo, (ix) ingreso tributario sobre ingreso total del municipio, y (x) ingreso tributario per cápita en el municipio.

que es de 15,4 por cada 1.000 nacidos vivos. Finalmente, el déficit cualitativo de vivienda es del 74,7 %, superando la tasa nacional en 49 puntos porcentuales (26,1 %).

Tabla 2. Niveles actuales para cierre de brechas

Variable	Guainía	Región Llanos	País
Cobertura neta educación media (2017)	9,0 %	38,1 %	42,8 %
Puntaje pruebas saber 11 matemáticas (2014)	23	49,34	49,7
Tasa analfabetismo mayores a 15 años (2005)	16,2 %	9,4 %	9,1 %
Tasa de mortalidad infantil ^(a) (2013)	37,5	24,6	15,4
Cobertura vacunación DTP ^(b) (2015)	104,6 %	88,7 %	91,9 %
Cobertura total acueducto (2005)	32,7 %	72,4 %	82,0 %
Déficit cuantitativo de vivienda (2005)	12,1 %	17,8 %	12,9 %
Déficit cualitativo de vivienda (2005)	74,7 %	32,5 %	26,1 %

Fuente: DNP (2017) a partir de Sistema Integrado de Matrícula (Simat) 2017, Prueba Saber 11 matemáticas 2015-II, Gran Encuesta Integrada de Hogares (2015) y DANE (2005), Ministerio de Salud (2014) y Estadísticas Vitales-DANE (2014).

Nota: ^(a) Fallecidos por cada mil nacidos vivos. ^(b) Mezcla de tres vacunas que inmunizan contra la difteria, *Bordetella pertussis* (la tos ferina) y el tétano.

3.1.1. Baja cobertura para el acceso a la salud y protección social

En materia de salud, el departamento de Guainía presenta una tasa de mortalidad infantil de 37,5 por cada 1.000 nacidos vivos, 22,1 puntos por encima del promedio nacional (15,4 por cada 1.000 nacidos vivos). De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social, para el año 2014 existía una tasa de mortalidad por desnutrición en el departamento de 38,56 %, que contrasta con el 6,82 % del promedio nacional. Esto implica la necesidad de realizar importantes esfuerzos en materia de mortalidad infantil y, en particular, para reducir la desnutrición (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

Por su parte, la cobertura de vacunación DTP es superior al 100 %, lo cual indica que se tiene cubierta la población en su totalidad. Esto posiciona al territorio con una tasa de cobertura mayor que las registradas para esta variable tanto en la región Llanos (88,5 %) como en el nivel nacional (89,9 %).

De acuerdo con datos del Ministerio de Salud y Protección Social (2016), el 89 % de la población está afiliada al régimen subsidiado y el régimen contributivo tiene una participación del 11 % en la población afiliada (Tabla 3).

Tabla 3. Población afiliada a salud en Guainía por régimen, 2017

Régimen contributivo	Régimen subsidiado	Total
4.869	40.296	45.165
11 %	89 %	100 %

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social - Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO, 2017).

De acuerdo con el modelo integral de atención en salud (MIAS), el municipio de Inírida cuenta con cuatro instituciones prestadoras de salud (IPS), de las cuales tres son privadas y una es pública, un dispensario de la Policía Nacional y dos establecimientos de sanidad a cargo del Ejército Nacional. Así mismo, Guainía cuenta con una IPS privada en el corregimiento de Barrancominas. Estas instituciones prestan sus servicios de atención a la población del departamento, incluyendo a las comunidades étnicas.

Hasta el año 2008, la prestación de servicios de salud en el departamento se efectuaba a través de la red de centros y puestos independientes en los corregimientos. Actualmente, de acuerdo con la ordenanza No. 001 de enero de 2008 expedida por parte de la Asamblea Departamental, todas las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud deben estar afiliadas a la E.S.E. Hospital Manuel Elkin Patarroyo. Adicionalmente se está implementando el piloto¹⁶ del MIAS en el departamento de Guainía. En este modelo se integra el aseguramiento y la operación de la prestación de servicios en el Hospital Manuel Elkin Patarroyo que, de acuerdo con el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS), con corte a diciembre de 2016, presentaba una relación de 1,3 camas por cada 1.000 habitantes. Esto está por debajo del promedio nacional de 1,68 por cada 1.000 habitantes, lo que demuestra un déficit de dotación e infraestructura hospitalaria en el departamento.

3.1.2. Baja cobertura e insuficiente infraestructura educativa

El departamento de Guainía tiene déficit de cobertura de educación neta en los niveles de primaria, secundaria, media y básica, con respecto a los promedios nacionales. Este déficit se acentúa en los niveles de educación secundaria y media, que están 35 y 33 puntos porcentuales por debajo de las medias nacionales: en secundaria la cobertura es del 35,5 %

¹⁶ Se inició el 1 de mayo de 2016, el plan piloto se lleva a cabo con la empresa promotora de salud (EPS) Coosalud como única aseguradora de la región y con la IPS Hospital San José, en alianza público privada con la Gobernación y el Ministerio de Salud y Protección Social.

y en media es del 9 %, lo que contrasta con el 71 % y 42,8 % del nivel nacional, respectivamente (Ministerio de Educación Nacional, 2017).

Por otro lado, las poblaciones de las zonas fronterizas, por estar alejadas de los centros poblados del departamento, presentan altos grados de analfabetismo del orden de 25,6 % (Ministerio de Educación Nacional, 2017). Este indicador, además, se incrementa en la zona rural dispersa, principalmente en las áreas no municipalizadas¹⁷. Estas zonas son de difícil acceso y los programas educativos no alcanzan a llegar o, en su defecto, existen barreras culturales, étnicas, económicas y geográficas que impiden el acceso a programas educativos en general. Actualmente, el departamento presenta una tasa de analfabetismo del 16,2 %, que es 6,8 puntos porcentuales superior a la de la región Llanos (9,4 %) y 7,1 puntos porcentuales por encima del nivel nacional (9,1 %) (Ministerio de Educación Nacional, 2017).

Con respecto a los resultados de las pruebas Saber 11, Guainía se encuentra por debajo del promedio regional y nacional, tal como se evidencia en la Tabla 4.

Tabla 4. Indicadores de educación en Guainía

Variable	Guainía	Región Llanos	País
Cobertura educación en media neta (2015)	14,4 %	38,1 %	42,6 %
Prueba Saber 11 Matemáticas (2014)	23	49,34	49,7
Tasa de analfabetismo en mayores de 15 años (2005)	16,2 %	9,4 %	9,1 %

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2015).

De acuerdo con los resultados del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación Superior (ICFES) (2016), 30,3 % de los estudiantes de jornada completa del sector oficial tienen resultados entre A y A+¹⁸, mientras que de los estudiantes de media jornada solo el 21,0 % se ubica en estos niveles de las pruebas Saber. Esto demuestra la necesidad de implementar la jornada única como estrategia para aumentar la calidad educativa, lo cual debe estar acompañado de la superación del déficit de infraestructura, mantenimiento de las instalaciones locativas existentes, señalización y mobiliario, tal como se evidencia en el Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019.

¹⁷ Esto hace referencia a los corregimientos departamentales de Guainía.

¹⁸ Los resultados del ICFES se realizan en cinco categorías: A+, A, B, C y D a partir de un índice general calculado para cada establecimiento o sede. Los mejores puntajes son las categorías A+ y A, y los inferiores corresponden a la categoría D.

3.1.3. Déficit de vivienda y servicios públicos básicos

El departamento de Guainía presenta rezagos relacionados con el acceso y cobertura a servicios públicos de calidad, tales como acueducto, alcantarillado, energía y gas, así como vivienda digna. Esto, sumado a la dificultad para la prestación de los servicios públicos dada la dispersión de sus habitantes, la baja densidad poblacional y la importante superficie que se debe cubrir.

Por ejemplo, la cobertura de acueducto en Guainía es baja frente al promedio nacional. La cobertura departamental es de 37,2 %, cerca de 45 puntos porcentuales por debajo de la cobertura a nivel nacional (82 %). Esta diferencia se acentúa en el área rural que tiene una cobertura del 8,7 %, frente al 43 % del área urbana, existiendo una diferencia de 34,3 puntos porcentuales (tomando únicamente los datos de Inírida ya que presenta información urbana y rural). Los corregimientos de Barrancominas y San Felipe presentan información de cobertura rural del 38,6 % y 24,5 %, siendo inferior a la cobertura nacional rural la cual es del 46 % (DANE, 2005). Los demás corregimientos departamentales no presentan reportes de cobertura. Con respecto a la cobertura de alcantarillado, Guainía se encuentra 51 puntos porcentuales por debajo de la media nacional de cobertura, alcanzando tan solo el 22,3 % en comparación con el 71,1 % del promedio nacional. Además, las brechas de cobertura de alcantarillado en las zonas rurales son aún mayores dado que tan solo existe cobertura en el 0,5 % de dichas zonas, comparado con el 22,8 % del promedio nacional (DANE, 2005).

Las coberturas de acueducto y alcantarillado varían en los corregimientos departamentales. De los ocho corregimientos, tan solo Barrancominas y San Felipe tienen algún grado de cobertura en estos dos servicios básicos (Tabla 5). En este sentido, se requiere un esfuerzo alto para el cierre de brechas de acueducto y alcantarillado, con mayor énfasis en las áreas no municipalizadas del departamento. Esto, con el fin de minimizar los riesgos en salud de la población, garantizar las mínimas condiciones de potabilización del agua y disminuir enfermedades relacionadas con el consumo de agua no apta (tales como cólera, fiebre tifoidea, hepatitis A, dengue, entre otras).

Tabla 5. Cobertura de acueducto y alcantarillado en Guainía, 2017

Valores porcentuales

Municipio o corregimiento	Cobertura de acueducto			Cobertura de alcantarillado		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Inírida	32,7	43,0	8,7	22,3	31,7	0,5
Barrancominas	38,6	0,0	38,6	1,1	0,0	1,1

Municipio o corregimiento	Cobertura de acueducto			Cobertura de alcantarillado		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Mapiripana	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
San Felipe	24,5	0,0	24,5	0,9	0,0	0,9
Puerto Colombia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
La Guadalupe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cacahual	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pana Pana	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Morichal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Departamental	32,7	43,0	8,7	22,3	31,7	0,5
Total nacional	82,0	92,8	49,1	71,1	85,7	22,8

Fuente: DNP (2017).

En cuanto al Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano (IRCA)¹⁹, Inírida registra un valor de 22,91 %, mientras que en las áreas no municipalizadas dicho valor es de 100 % (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016). Lo anterior implica que el agua no es apta para el consumo humano y requiere una vigilancia especial y detallada. Es decir, el consumo de agua por ingesta directa en la mayoría de los corregimientos departamentales de Guainía pone en riesgo la salud de las personas.

En cuando a vivienda, Guainía presenta un déficit habitacional cuantitativo similar al nacional. Sin embargo, en términos cualitativos el departamento presenta importantes rezagos, lo que tiene consecuencias negativas en la calidad de vida de sus habitantes. De acuerdo con la ficha departamental²⁰ de DNP, el déficit cuantitativo de vivienda es del 12,1 % frente al 12,9 % a nivel nacional. En cuanto al déficit cualitativo de vivienda, en 2005 el departamento obtuvo un resultado de 74,7 % mientras que el promedio nacional se ubicó en 26,1 % (Tabla 6).

¹⁹ Este indicador muestra el grado de riesgo de ocurrencia de enfermedades relacionadas con el incumplimiento de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua para consumo humano. Teniendo en cuenta los resultados arrojados por el IRCA, establece una clasificación del nivel de riesgo para la salud que determina los siguientes rangos y puntajes de riesgo: entre 0 % y 5 %, sin riesgo; 5,1 % y 14 %, nivel de riesgo bajo; 14,1 % y 35 %, riesgo medio; 35,1 % y 80 %, nivel de riesgo alto; y entre 80,1 % y 100 %, inviable sanitariamente. Esto, de acuerdo con la Resolución 2115 de 2007 del Ministerio de la Protección Social y del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

²⁰ Las Fichas de Caracterización Territorial son un instrumento por medio del cual se accede a la información socioeconómica más actualizada y resumida de cada entidad territorial. Consultar en: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/Fichas-de-Characterizacion-Regional.aspx>

Tabla 6. Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en Guainía, 2005**(Valores porcentuales)**

Déficit ^(a)	Guainía	Región Llanos	País
Cuantitativo de vivienda	12,1	17,8	12,9
Cualitativo de vivienda	74,7	32,5	26,1

Fuente: DNP (2017) a partir de información del censo poblacional (DANE, 2005).

Dado lo anterior, la calidad y habitabilidad de la vivienda es una de las necesidades primordiales para mejorar la calidad de vida de los habitantes del departamento. Al respecto, según el plan de desarrollo departamental 2016-2019, la falta de espacios aptos para el mejoramiento y la construcción de nuevas viviendas en el área urbana es un limitante importante para la superación de esta problemática.

De otro lado, en materia de cobertura de energía, Guainía recibe el servicio como zonas no interconectadas (ZNI) y, de acuerdo con datos del Ministerio de Minas y Energía, tiene una cobertura de 88,99 %. En la cabecera municipal de Inírida la cobertura es del 100 %, mientras que en el resto del departamento es del 84,97 % (Unidad de Planeación Minero Energética [UPME], 2016). Por su parte, el servicio de gas natural domiciliario no se presta en el departamento.

3.1.4. Insuficiencia de infraestructura para el deporte, la recreación y las prácticas culturales

En materia de dotación para el desarrollo y el reconocimiento de la cultura en el territorio, según el Plan de Desarrollo del Departamento 2016-2019, Guainía cuenta con una edificación en la que funciona la casa de la cultura departamental en el municipio de Inírida, que está en regular estado. Los demás corregimientos departamentales no presentan ningún tipo de infraestructura física que funcione para las prácticas culturales de forma exclusiva. Adicionalmente, se cuenta con una oficina donde reposan equipos y materiales del Fondo Mixto de Cultura, la cual carece de las características adecuadas para su fin misional; y la oficina de Coordinación de Asuntos Indígenas, la cual no brinda las condiciones para abarcar el fomento de la cultura indígena del departamento, funge como una oficina de atención al público. Dentro de los bienes culturales de Guainía se encuentra el Fuerte de San Felipe, ubicado en el corregimiento que lleva su mismo nombre, reconocido como patrimonio material de la nación, el cual hoy funciona como atractivo turístico de la región. Además, el municipio de Inírida cuenta con una biblioteca con veinte computadores donados por el

Ministerio de Relaciones Exteriores para implementar el plan Frontera²¹, los cuales están disponibles para cerca de 5.000 jóvenes entre 10 y 24 años, es decir, un computador por cada 250 jóvenes.

En Guainía se evidencia un fuerte rezago en infraestructura deportiva. Actualmente se cuenta con los escenarios deportivos de las instituciones de educación, los cuales se encuentran en regular y mal estado. Adicional a estas instalaciones, el departamento cuenta con ocho escenarios para la práctica del deporte en parques y en los diferentes barrios, situados principalmente en Inírida. En este sentido, y como se expresa en los últimos dos planes de desarrollo departamentales, la mayoría de estos escenarios deportivos requieren mantenimiento y adecuaciones (Gobernación de Guainía, 2016).

3.2. Déficit de infraestructura productiva y de transporte para el desarrollo socioeconómico

En esta sección se describen los principales retos de Guainía en materia de brechas de infraestructura, competitividad y transporte que deben abordarse por parte del territorio y la nación en el marco del contrato paz durante el horizonte programado. La problemática identificada es desarrollada con un enfoque sectorial, en línea con la visión regional del PND 2014-2018 y de conformidad con las líneas programáticas del Documento CONPES 3822 y del Documento CONPES 3867.

3.2.1. Rezago productivo

Guainía basa su economía principalmente en la explotación agrícola, pecuaria y la explotación de otros recursos como los forestales, la minería y la pesca ornamental y de consumo. En materia de productividad, en 2016 participó en el PIB nacional con 0,03 %. Según cifras del DANE (2016), la estructura del PIB departamental por sectores revela que los servicios sociales y comunales tiene la mayor participación con 51 %, seguido de comercio con 13 %, construcción con 10,2 % y transporte con 5,6 %.

Guainía tiene dos tipos de economía: una desarrollada por las comunidades indígenas y los campesinos, que tiene el fin de suplir las necesidades básicas de subsistencia; y otra relacionada con la explotación minera y el comercio. Las actividades económicas principales en el territorio son la pesca y la agricultura. Las actividades complementarias son la ganadería y la recolección de fibras naturales, como la palma de chiquichiqui, que es endémica de la zona. Además, en la región se encuentran importantes yacimientos de

²¹ El plan Frontera generó proyectos de inversión para impulsar el desarrollo social y económico en las zonas de frontera y su integración con los países vecinos. Se desarrolló en el marco del PND 2010-2014.

minerales como el coltán, oro, diamantes y otros, aunque este sector solo representa el 1,4 % de la economía departamental (DANE, 2017).

En lo referente a la producción pecuaria, en el departamento se tiene un alto componente de destinación al autoconsumo. Además, respecto a la comercialización, aporta el 0,11 % y el 0,08 % de la producción regional porcina y bovina respectivamente. La mayor participación se presenta con la producción avícola y acuícola, que representan el 0,54 % y 0,53 %, respectivamente del total de producción de la región Llanos y el 0,01 % y 0,04 % del total de la producción nacional. Le siguen la producción porcina con el 0,11 % del total de la participación en la región (Tabla 7).

Tabla 7. Inventario pecuario Guainía, 2014

Especie	Guainía	Región Llanos	Participación en la región (%)	Nacional	Participación en el total nacional (%)
Bovina	4.009	4.978.014	0,08	21.502.811	0,02
Porcina	596	541.619	0,11	5.001.978	0,01
Bufalina	2	13.180	0,02	175.492	0,00
Equina, asnal y mular	36	178.874	0,02	1.211.889	0,00
Ovina	9	33.905	0,03	777.513	0,00
Caprina	9	33.905	0,03	777.513	0,00
Avícola	73.270	13.650.925	0,54	720.368.173	0,01
Acuícola	11	2.057	0,53	25.084	0,04

Fuente: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del DNP, a partir del inventario pecuario del tercer Censo Nacional Agropecuario (2014).

Es importante mencionar que la producción pecuaria es un factor determinante en las conflictividades de uso del suelo en el departamento, ya que el 99,7 % del suelo tiene vocación de área de bosques, el 0,2 % agrícola y tan solo el 0,1 % tiene otros usos (dentro de los que se incluye la producción pecuaria). Debido al potencial natural del territorio, esta actividad productiva no es adecuada en todas las zonas donde actualmente se realiza (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria [UPRA], 2017).

Otra de las actividades económicas del departamento es el turismo, sector de gran potencial para mejorar su competitividad. Las características naturales y ecosistémicas de Guainía lo convierten en un lugar atractivo para el ecoturismo y la realización de diversas actividades que se articulan con la multiculturalidad del departamento (Gobernación de Guainía, 2016).

En este sentido, el desarrollo del turismo ecológico y sostenible en Guainía es incipiente. Sin embargo, lugares como la reserva nacional natural Puinawual, la Estrella Fluvial del Orinoco, los Cerros de Manicure, los Petroglifos y el Fuerte de San Felipe, además de las expresiones culturales ancestrales de las diferentes etnias del departamento, son parte de la oferta de atractivos turísticos. Esto puede resultar en un eje dinamizador del desarrollo económico de la región, guardando respeto por las comunidades indígenas y cuidado el ambiente (Gobernación de Guainía, 2016).

3.2.2. Baja competitividad y conectividad multimodal en la integración regional

De acuerdo con el Consejo Privado de Competitividad (CPC, 2017), en su Índice de la Competitividad Departamental (IDC)²² que integra resultados de fortaleza de la economía, infraestructura, capital humano, ciencia, tecnología e innovación, instituciones, gestión y finanzas públicas; el departamento de Guainía se encuentra ubicado en el puesto 28 de 32 a nivel nacional, con un puntaje de 3,1, Bogotá que ocupa el primer puesto, tiene una puntuación de 7,76 y Vichada que ocupa el último puesto tiene 2,45 de puntuación (Consejo Privado de Competitividad, 2017). Esto quiere decir que Guainía presenta importantes rezagos en términos de desempeño administrativo y gestión fiscal, así como un tamaño pequeño en el nivel de los mercados y bajo grado de apertura comercial, factores que determinan el nivel de productividad y la diversidad productiva. Adicionalmente, el departamento de Guainía es el penúltimo a nivel nacional en relación con la tasa global de participación en el mercado laboral de 2017 con el 59,21 %, 6 puntos porcentuales por debajo del nivel nacional que se ubica en el 65,1 (DANE, 2017).

Otro de los factores influyentes en la baja competitividad del departamento está relacionado con la dificultad del transporte terrestre, fluvial y aéreo. De acuerdo con el IGAC (2002), el departamento de Guainía no cuenta con redes viales que puedan considerarse primarias o del orden nacional, lo que implica que no tiene comunicación vía terrestre con ninguna otra región del país. Cuenta con 300,5 km de malla vial departamental, de los cuales 157 km son vías secundarias y 143,5 km son terciarias, que en su totalidad están a cargo de la Gobernación (Mapa 3).

De la red vial departamental, el 6,5 % se encuentra pavimentada (19,55 km), ubicados en el municipio de Inírida. Del restante 93,5 %, alrededor de 5,8 % se encuentra en estado

²² El Índice Departamental de Competitividad (IDC) del Consejo Privado de Competitividad (CPC) y del Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas de la Universidad del Rosario (Cepec), es una publicación anual del ranking de departamentos, la cual se construyen a partir del cálculo de 94 variables duras.

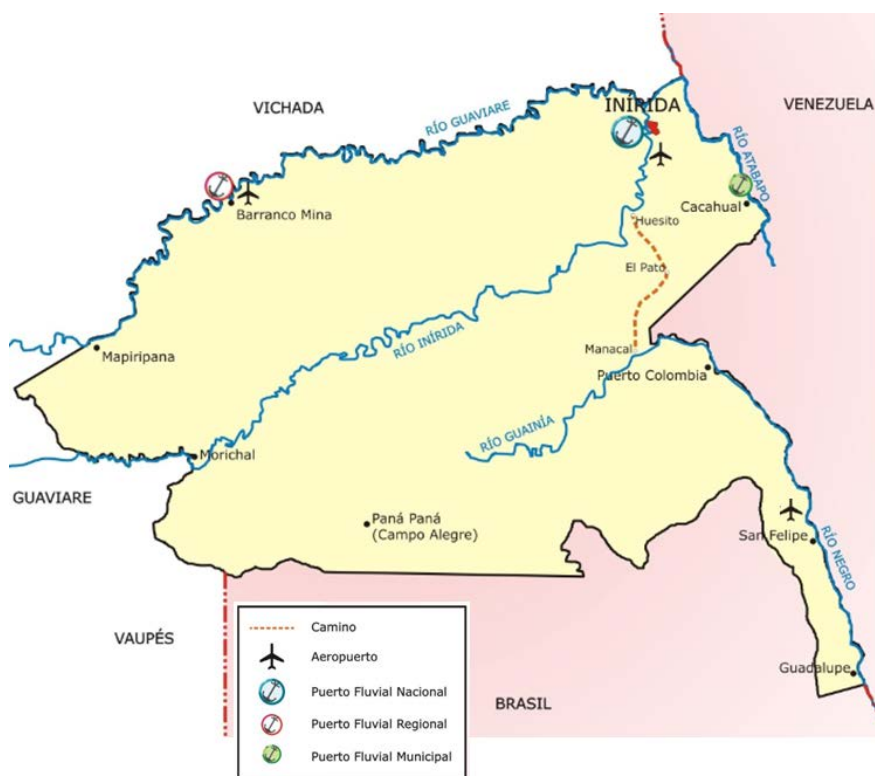
de afirmado, mientras que la mayoría de las vías del departamento son en tierra y su estado es regular o malo, lo que representa aproximadamente 263,58 km (87,7 %) de la red vial.

Según la Aeronáutica Civil, en materia de infraestructura aérea el departamento cuenta con una pista en el municipio de Inírida y aeródromos en Barrancominas y San Felipe (Mapa 3). De acuerdo con cifras consignadas en el plan de desarrollo del departamento 2016-2019, actualmente la longitud total de pistas en Guainía es de 8.300 metros lineales y solo el 33,37 % se encuentra pavimentados en asfalto (Gobernación de Guainía, 2016).

Por su parte, en materia de infraestructura fluvial, el departamento cuenta con el principal afluente del río Guaviare, el río Inírida, que es el medio principal de transporte ya que comunica a los diferentes resguardos indígenas con los centros poblados. Además, por el río Guaviare, el municipio de Inírida se conecta con el puerto del corregimiento Barrancominas, que está aproximadamente a veinte horas de navegación. El trayecto atraviesa once comunidades que cuentan con muelles en mal estado.

Si bien actualmente el departamento cuenta con 125 puertos, solo se han realizado inversiones en 10 lugares, incluido el muelle del municipio de Inírida (*i.e.* se ha realizado una inversión del 8 % en infraestructura fluvial en todo el departamento, lo que genera rezagos en materia de transporte y tiene implicaciones negativas para el comercio generando una baja competitividad).

Mapa 3. Infraestructura de transporte, Guainía



Fuente: IGAC (2002).

3.3. Baja capacidad institucional y ordenamiento territorial

En cuanto al Índice de Desempeño Integral (IDI)²³, que para el año 2016 modificó su evaluación a la Medición de Desempeño Municipal (MDM)²⁴, muestra que el departamento de Guainía se ubicó en un rango bajo con 33,1 puntos de calificación. Es el departamento peor calificado del país, por debajo del promedio nacional (47,8). Los departamentos del Quindío y Valle del Cauca son los mejores calificados con 57,4 y 56, respectivamente (DNP, 2017). Esta medición determina que Guainía tiene un entorno de desarrollo intermedio²⁵,

²³ El Índice de Desempeño Integral (IDI) es medido anualmente por el DNP y tiene como objetivo evaluar el desempeño de las entidades territoriales en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, la eficiencia en la provisión de los servicios básicos de educación salud y agua potable, el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por ley y la gestión administrativa y fiscal.

²⁴ La nueva Medición de Desempeño Municipal (MDM) tiene como objetivo medir y comparar el desempeño municipal entendido como la gestión de las Entidades Territoriales y la consecución de resultados de desarrollo (el aumento de la calidad de vida de la población) teniendo en cuenta las dotaciones iniciales de los municipios, para incentivar la inversión orientada a resultados y como instrumento para el diseño de políticas dirigidas al fortalecimiento de capacidades y al cierre de brechas territoriales.

²⁵ Para más información consultar en: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Estudios-y-Ejercicios/Paginas/Tipologias.aspx>.

relacionado con su desempeño económico y su impacto en la economía regional, principalmente debido a que Inírida es un epicentro de economía para la región y de intercambio fronterizo.

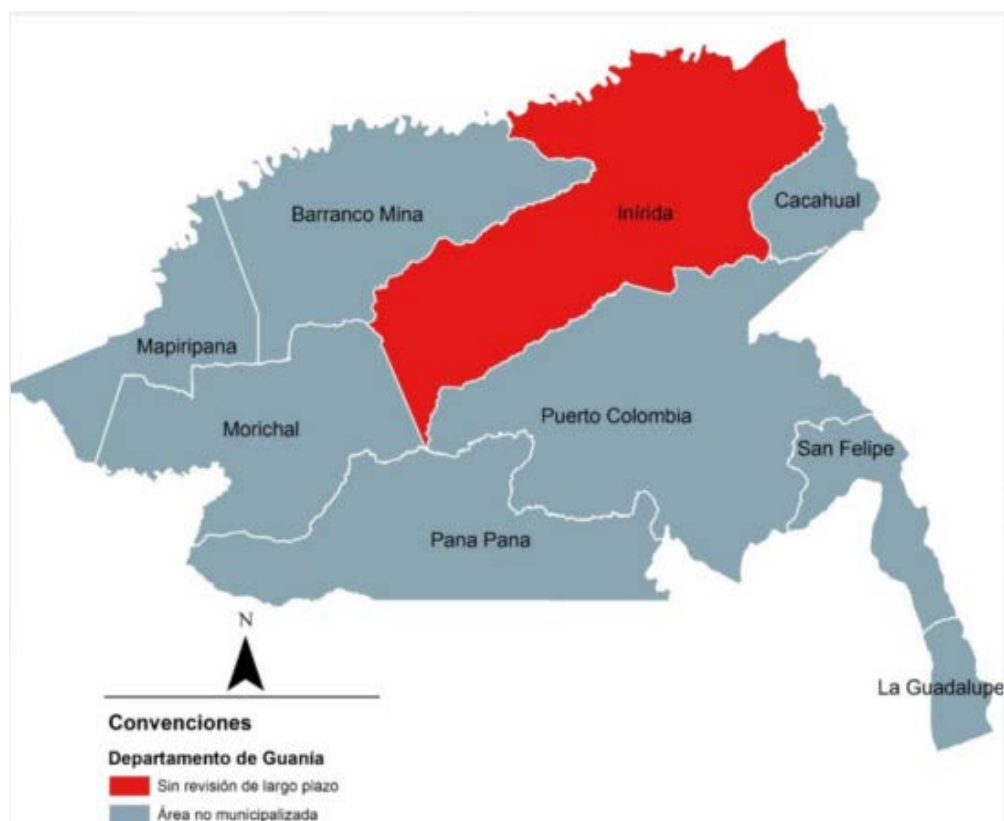
3.3.1. Estado actual del ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial permite conservar los elementos ambientales de importancia estratégica para la vida en los territorios, así como delimitar adecuadamente los usos de los suelos para evitar los conflictos. También permite hacer un manejo adecuado del riesgo de desastres, evitar los desequilibrios del desarrollo urbano regionales, planear de manera concertada, integral e integrada el territorio, mejorar la competitividad y generar instrumentos económicos que permiten generar recursos para las entidades territoriales.

En este sentido, los planes de ordenamiento territorial (POT) son un instrumento que facilita la coordinación y articulación entre la nación y los gobiernos territoriales y fortalece las capacidades de gestión de las entidades territoriales para planear su desarrollo. Por su parte, el catastro permite tener el inventario de los predios del país, de sus propietarios y sus principales características, por lo cual también es considerado como una herramienta insustituible de planeación del territorio. Además, el catastro es fundamental para optimizar la gestión financiera de los gobiernos territoriales y es, hoy en día, una necesidad para consolidar la paz y el buen gobierno en Colombia.

Tal como lo muestra el Mapa 4, actualmente el departamento de Guainía, y específicamente el municipio de Inírida, tiene vencido su esquema de ordenamiento territorial. Así mismo, su Plan de Ordenamiento Departamental (POD) se encuentra en construcción para poder enfrentar los retos en términos de demografía, competitividad, conectividad y aspectos productivos del departamento en su conjunto.

Mapa 4. Estado de los POT de Guainía, 2017



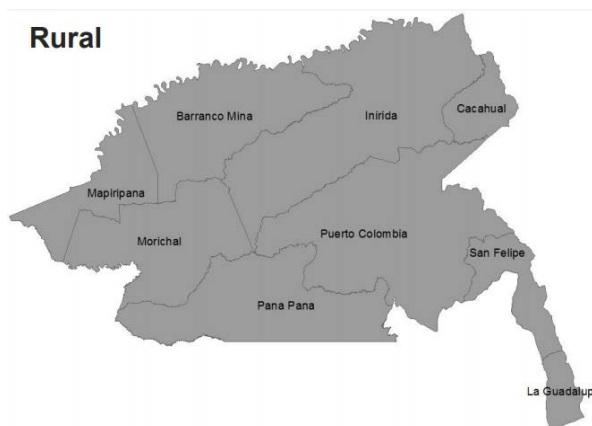
Fuente: DNP, a partir de SICEP (2016).

De acuerdo con el IGAC (2015), como se evidencia en el Mapa 5, el 100 % del departamento de Guainía se encuentra sin información de catastro rural (Panel A) y, en la parte urbana, tan solo el municipio de Inírida y el corregimiento de Barrancominas presentan información relacionada con catastro. La información de Inírida presenta desactualización catastral entre 6 y 10 años, Barrancominas presenta más de 25 años de desactualización, y los otros siete corregimientos departamentales (el restante 78 % del territorio) se encuentran sin información (Panel B). Esta desactualización y falta de formación del catastro actual se explican, en parte, por una estructura institucional inadecuada para la gestión catastral, limitaciones financieras del municipio de Inírida y corregimientos departamentales, así como por la restricción de acceso a ciertas zonas del país por dificultades geográficas.

Mapa 5. Estado del catastro en la zona rural y urbana de Guainía, 2015

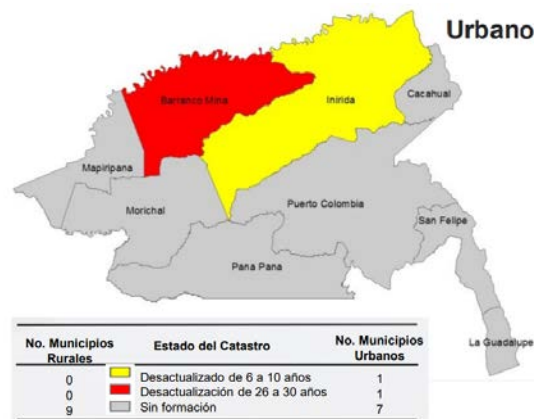
Panel A. Catastro en la zona rural

Rural



Panel B. Catastro en la zona urbana

urbana



Fuente: IGAC (2015).

3.3.2. Deterioro del capital natural y baja capacidad para el ordenamiento ambiental

Guainía, gracias a su ubicación geográfica, posee una gran diversidad de recursos naturales, con alta disponibilidad de agua y reservas naturales debido a su biodiversidad. Sin embargo, los ecosistemas se han visto afectados por el aumento de la temperatura y la variación del clima en la región. En particular, durante los meses de enero y febrero, cuando se presenta el máximo verano en el departamento, se presentan incendios forestales que afectan sabanas y otros ecosistemas como los parques protegidos, y en consecuencia se genera degradación de los suelos productivos del departamento (Mapa 6).

Mapa 6. Degradación de suelos por erosión en Guainía, 2017

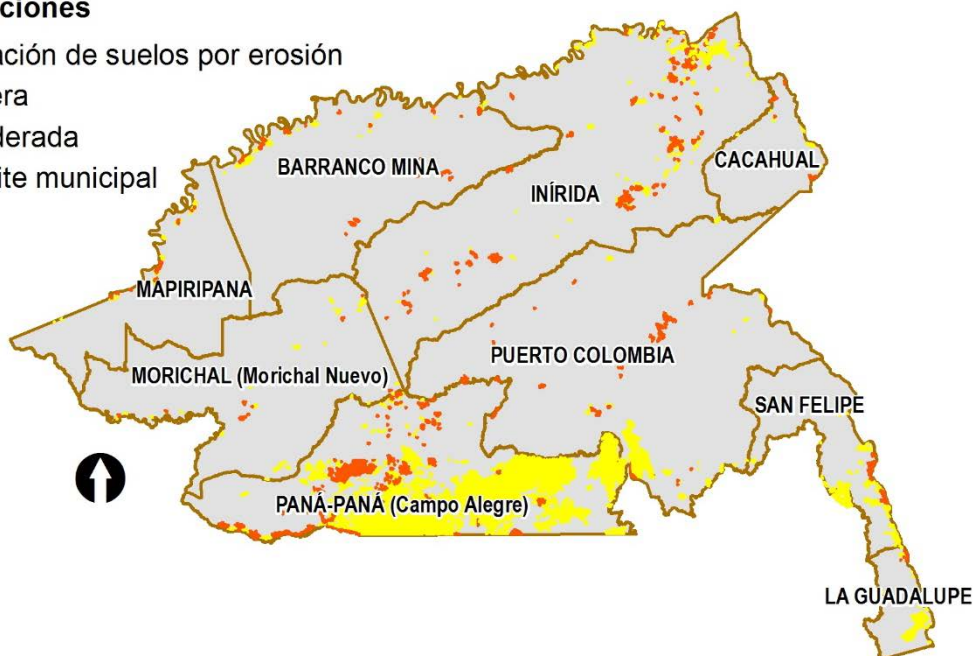
Convenciones

Degradación de suelos por erosión

Ligera

Moderada

Límite municipal



Fuente: DNP (2017).

La erosión del suelo se hace presente en diversas zonas del departamento debido a talas frecuentes en las zonas de ronda de los afluentes. En el municipio de Inírida, las microcuencas Caño Terpel, Caño Ramón, Caño Limonar y Caño Motobomba, en el año 2006, fueron declaradas áreas de protección ambiental y, por lo tanto, tienen cuidado especial. Aun así, la población asentada en estas microcuencas desarrolla actividades que generan considerables afectaciones ambientales, tales como el vertimiento de aguas servidas, residuos sólidos y aprovechamiento de árboles para leña y otros usos domésticos. En general, el departamento cuenta con 107.000 hectáreas colonizadas sobre las riberas de los ríos Guaviare y Caño Guariven.

Otro factor ecológico que afecta la población de Guainía son las inundaciones provocadas por los ríos Inírida y Guaviare, que generan pérdidas materiales en las viviendas aledañas a la ribera de los ríos (Mapa 7). Las inundaciones lentas, que son las que ocurren en las zonas planas de los ríos y con valles extensos (forma predominante en el departamento de Guainía), afecta grandes extensiones incluso por meses; usualmente con pocas pérdidas de vidas humanas.

Las zonas periódicamente inundables son las superficies cubiertas por espejos de agua y las coberturas asociadas a ella, entre las que se destacan las zonas pantanosas y otras

coberturas que por sus condiciones edafogenéticas²⁶, favorecen la ocurrencia de procesos de inundación (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [Ideam], 2017).

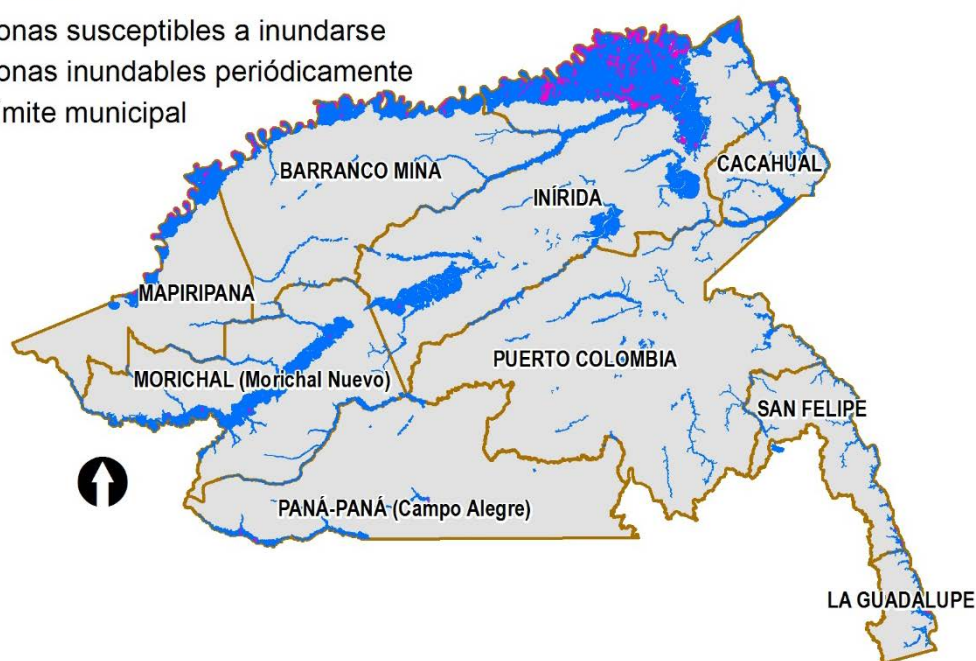
Las zonas susceptibles de inundación se relacionan con:

límites externos para un evento extremo elaborado por la superposición de áreas potencialmente inundables y los usos del suelo u otros parámetros que representen daño potencial. Por tanto, la zona afectada es una superposición de mapas topográficos, imágenes de satélite o mapas de uso del suelo (Ideam, 2017).

Mapa 7. Susceptibilidad a inundaciones en Guainía

Convenciones

- Zonas susceptibles a inundarse
- Zonas inundables periódicamente
- Límite municipal



Fuente: DNP (2017).

El departamento cuenta con figuras de ordenamiento ambiental que restringen el uso del suelo para actividades distintas a las relacionadas con la conservación del ambiente. Estas figuras abarcan el 99,7 % del área del departamento. Actualmente, Guainía cuenta

²⁶ Condiciones edofogenéticas hacen referencias al conjunto de acciones efectuadas de manera natural o artificial en el suelo, las cuales dan como resultado suelos diferenciados: distinción de horizontes y propiedades y características diferenciales.

con el parque nacional Puinawai, con una superficie de 1.092.500 hectáreas, con destino a la investigación, la protección de la fisiografía y la biodiversidad. Además, el departamento cuenta con la zona de reserva forestal de la Amazonía, declarada por la Ley 2 de 1959²⁷, la cual, según la Resolución 1277 de 2014²⁸ del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tienen una extensión aproximada de 519.693,46 hectáreas, que corresponden al 27,8 % del total de la reserva (Mapa 8).

Mapa 8. Áreas de protección ambiental, Guainía (2017)

Convenciones

Estado legal del territorio

- Reserva Forestal de la Amazonia
- Sistema Nacional de Áreas Protegidas
- Resguardo Indígena
- Sustracción
- Límite municipal



Fuente: DNP (2017).

²⁷ Por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.

²⁸ Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal de la Amazonia, establecida en la Ley 2 de 1959, en los departamentos de Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés y se toman otras determinaciones

Recientemente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través del Decreto 1275 de 2014²⁹, designó un área de 253.000 hectáreas como complejo de humedales de la estrella fluvial de Inírida para ser incluido en la lista de humedales de importancia internacional. Esto le confiere algunas condiciones de manejo especial en sitio Ramsar³⁰ en cuanto al aprovechamiento de los recursos naturales y principalmente la privación de la actividad minera (Mapa 9).

Mapa 9. Hídrico y complejo de humedales, Guainía



Fuente: DNP (2017).

Estas determinantes y limitantes ambientales, mezcladas con los diferentes usos del suelo producto de las actividades agropecuarias, han generado procesos de conflicto de uso del suelo. Según la UPRA (2017), el departamento presenta conflicto por sobre utilización en el 1,1 % de su territorio, centrándose en las zonas de borde los afluentes hídricos, generando la principal la degradación del suelo y procesos de deforestación. Actualmente el departamento de Guainía es el segundo a nivel nacional con mayor extensión de superficie de bosque con 6.631.679 Hectáreas, superado únicamente por Amazonas. De acuerdo con el Ideam (2017), Guainía presenta una tasa de deforestación de 2.752 Hectáreas por año.

²⁹ Por el cual se designa el Complejo de Humedales de la Estrella Fluvial Inírida para ser incluido en la lista de Humedales de Importancia Internacional.

³⁰ Los sitios Ramsar se designan porque cumplen con los criterios para la identificación de humedales de importancia internacional. Más información en: <https://www.ramsar.org/es/sitios-paises/los-sitios-ramsar>

4. OBJETIVOS

Dados los rezagos enfrentados por el departamento de Guainía, se realizó el ejercicio de articulación entre la nación y los diferentes niveles de gobierno, buscando un enfoque estratégico para orientar el Contrato paz Guainía. Esto, para el avance en el cierre de brechas sociales, productivas y de infraestructura y el fortalecimiento de las capacidades locales para el ordenamiento territorial y ambiental para la construcción de la paz.

El Contrato paz Guainía representa una gran oportunidad para la construcción de la paz territorial y el desarrollo con enfoque territorial. Este instrumento permitirá mejorar la calidad de vida de la población, dinamizar la productividad, fortalecer la capacidad institucional local y conservar el ambiente en el departamento.

4.1. Objetivo general

Priorizar inversiones, coordinar acciones y articular las diferentes fuentes de financiación a través de la herramienta de Contrato plan para la paz y el posconflicto para maximizar los impactos en el cierre de brechas socioeconómicas, de infraestructura productiva y de transporte, en busca del fortalecimiento de capacidades institucionales y de gestión para el ordenamiento territorial y ambiental, como pilares de una paz estable y duradera en el departamento de Guainía.

4.2. Objetivos específicos

- Promover el cierre de brechas sociales a través del acceso a bienes y servicios públicos básicos por medio del mejoramiento de la infraestructura social.
- Potenciar la inclusión productiva y la conectividad regional para el desarrollo económico por medio del cierre de brechas de infraestructura de transporte para la competitividad.
- Fortalecer las capacidades para el ordenamiento territorial y ambiental del departamento de Guainía.

5. COMPONENTES PROGRAMÁTICOS

En línea con lo establecido en los Documentos CONPES 3822 y 3867, este documento contempla tres componentes estratégicos que dan respuesta a las principales problemáticas del departamento identificadas en el diagnóstico (Tabla 8). Los componentes incluidos en el contrato paz son: (i) desarrollo de la infraestructura social, con enfoque territorial, para el goce efectivo de los derechos, (ii) el mejoramiento de la infraestructura productiva y de

transporte para el desarrollo socioeconómico y la generación de ingresos, y (iii) el fortalecimiento de la capacidad institucional para el ordenamiento ambiental y territorial.

Tabla 8. Relación de estrategias, líneas temáticas y programáticas de los documentos CONPES 3822 y 3867, y proyectos priorizados

Componente programático	Línea temática Documento CONPES 3822	Línea programática Documento CONPES 3867	Número de proyectos^(a)
Desarrollo de la infraestructura social, con enfoque territorial, para el goce efectivo de los derechos	Infraestructura social	Desarrollo social y económico de las zonas rurales para la paz territorial Capacidades territoriales para la paz y la participación política y ciudadana Seguridad, acceso a la justicia, y goce efectivo de los derechos de las víctimas	40
Mejoramiento de la infraestructura productiva para el desarrollo socioeconómico y la generación de ingresos	Infraestructura económica	Desarrollo social y económico de las zonas rurales para la paz territorial	33
Fortalecimiento de la capacidad institucional para el ordenamiento ambiental y territorial.	Fortalecimiento institucional	Conservación y uso sostenible del capital natural (Colombia Sostenible) Capacidades territoriales para la paz y la participación política y ciudadana	8
Total			81

Fuente: DNP (2017).

Nota: ^(a) Proyectos prioritarios y de alcance progresivo.

La articulación de las necesidades identificadas en el territorio con los lineamientos de política de los contratos plan y la estrategia institucional de preparación para la paz y el posconflicto, permitirá fortalecer los ejercicios de priorización y de gestión entre el sector nacional, los entes territoriales, posibles cooperantes y el sector privado. De esta forma, se espera contribuir de manera efectiva y sostenible a una mayor eficiencia del gasto público; al cierre de brechas sociales, económicas y de infraestructura; al cumplimiento de las metas nacionales y territoriales; y a la reconstrucción de estos territorios en un escenario de posconflicto, teniendo en cuenta el enfoque territorial establecido en el PND 2014-2018.

Las intervenciones o proyectos se categorizan en prioritarios y de alcance progresivo y contemplan desarrollarse en un horizonte de cinco vigencias (2017-2021). Los proyectos prioritarios corresponden a las intervenciones que, de manera articulada entre la nación y el territorio, se consideran de importancia regional, presentan un alto grado de estructuración y tienen garantizado su cierre financiero. Asimismo, estos proyectos prioritarios incluyen la oferta institucional de los sectores de inversión. Es decir, todos aquellos programas, planes o acciones específicas que se adelantan en los territorios focalizados que están relacionados con las líneas programáticas del presente contrato paz (Anexo A).

Los proyectos prioritarios también incluyen aquellas iniciativas que, si bien no contemplan recursos por parte del nivel nacional o territorial en el corto plazo, requieren de esfuerzos de gestión técnicos y financieros de su respectivo sector para garantizar su ejecución en el corto plazo, siempre que todos éstos se cumplan. Los proyectos con recursos diferentes a la oferta institucional o denominados recursos nuevos no constituyen un compromiso taxativo para el sector correspondiente. Por el contrario, esto implica que las intervenciones deben estar orientadas al desarrollo del proyecto, toda vez que apuntan al cumplimiento tanto de las metas nacionales como territoriales.

De igual forma, hace parte integral de este documento un conjunto de proyectos considerados de alcance progresivo, conformados por aquellas intervenciones de alto interés regional, pero que requieren algún nivel de estructuración, bien sea en la parte técnica, administrativa o financiera (Anexo A). Los proyectos consignados en esta categoría también podrán ser sujetos de priorización en el contrato paz siempre que presenten un grado de estructuración, cumplan con los requisitos y la viabilidad del respectivo sector.

A continuación, se describe de manera detallada cada uno de los componentes programáticos derivados de la concertación entre el DNP y la Gobernación de Guainía para enfrentar los principales retos del departamento.

Es importante aclarar que para la ejecución³¹ de estos proyectos es condición necesaria que se encuentren dentro de los techos de gasto asignados a cada sector, en consistencia

³¹ Se debe considerar que según lo dispuesto en artículo 110 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, los mecanismos jurídicos de ejecución contractual son competencia de las entidades ejecutoras de los proyectos de inversión.

Decreto 111 de 1996. Artículo 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. (...).

con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MGMP) y que cumplan con los requisitos técnicos y sean viabilizados por cada sector.

5.1. Desarrollo de infraestructura social para el goce efectivo de los derechos con enfoque territorial

La construcción de la paz implica generar transformaciones significativas en los territorios del país, en especial en zonas rurales con mayores brechas socioeconómicas y con marcados contrastes de desarrollo respecto a los entornos urbanos. En este sentido, las intervenciones en este componente estratégico se orientan a los sectores educación, salud, servicios públicos, interior, defensa, vivienda y cultura y deporte. Se trata de elementos fundamentales para la inclusión social y la construcción de paz con enfoque territorial.

El componente de desarrollo de infraestructura social para el goce efectivo de los derechos se enmarca en la línea programática de desarrollo social y económico de las zonas rurales para la paz territorial, planteada por el Documento CONPES 3867. Esta línea programática del contrato paz contempla inversiones por un monto aproximado de 78.879 millones de pesos, lo que representa el 29,8 % del total de los recursos del contrato paz. Este componente cuenta con 40 proyectos, de los cuales 18 se consideran prioritarios, con una inversión indicativa de 52.755,9 millones de pesos; los 22 proyectos restantes corresponden a la categoría de alcance progresivo (Anexo A).

5.1.1. Proyectos prioritarios

Dentro de este conjunto de proyectos se priorizan ocho sectores: agua potable y saneamiento básico, vivienda, cultura, deporte y recreación, educación e inclusión social. En agua potable y saneamiento básico se contempla la construcción de la fase 1 del plan maestro del acueducto del casco urbano del municipio de Inírida, como una de las iniciativas estratégicas del contrato paz, dado el impacto esperado de esta obra en la región. Así mismo, dentro de las intervenciones para aumentar el acceso de la población a los servicios públicos y mejorar las condiciones de vivienda.

Sumado a lo anterior, existen tres intervenciones guiadas al mejoramiento de vivienda. La primera, enfocada en hogares urbanos del municipio de Inírida; la segunda, focalizada en la población víctima del conflicto armado, también en Inírida; y la tercera, contempla el mejoramiento de la vivienda tradicional indígena en la comunidad de Paujil. De igual manera, dentro del sector de inclusión social, se consideran dos inversiones encaminadas a mejorar las condiciones de habitabilidad de 167 familias del municipio de Inírida.

Las anteriores obras se priorizan en el marco de las dificultades identificadas en el plan de desarrollo departamental, en el que se indica la necesidad de una planificación responsable y una inversión direccionada al cierre de brechas sociales críticas, que permitan mejorar las condiciones de vida de la población.

Por su parte, el sector educativo presenta tres proyectos pertenecientes a la oferta institucional, los cuales ya tienen recursos asignados. Entre ellos, se destaca la construcción de la institución educativa San Pedro Claver y Luis Carlos Galán Sarmiento, predios postulados, aceptados y cofinanciados por el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa (FFIE) del Ministerio de Educación Nacional.

Adicionalmente, se contempla la dotación de material educativo para los colegios de jornada única del departamento, y la realización del programa de acompañamiento de 204 docentes, en 38 sedes de 14 establecimientos educativos, para impactar el desempeño de 4.308 estudiantes.

En el sector cultura se prevén inversiones enfocadas a fortalecer la infraestructura cultural a través de la construcción y dotación de una biblioteca pública en el corregimiento departamental de Barrancominas, que fue entregada el pasado 30 de junio de 2018 y será inaugurada durante el segundo semestre de 2018. Finalmente, en el sector deporte y recreación, se contemplan iniciativas encaminadas a la construcción de infraestructura recreativa y deportiva con el fin de fortalecer las actividades de esparcimiento como espacios de reconciliación para afianzar una cultura de convivencia ciudadana.

5.1.2. Proyectos de alcance progresivo

Los proyectos bajo esta categorización en el componente de infraestructura social comprenden los sectores de: vivienda, agua potable y saneamiento, deporte y recreación, educación, inclusión social, interior, defensa, minas y energía y salud.

Se considera pertinente adelantar acciones encaminadas a la gestión de proyectos relacionados con la construcción de las redes y conducción del plan maestro de acueducto en su fase 2, así como la construcción de la fase 1 del plan maestro de alcantarillado de la capital del departamento; la construcción de infraestructura deportiva complementaria a la identificada como prioritaria; la construcción y dotación de infraestructura hospitalaria; garantizar el goce efectivo de derechos a través del fortalecimiento de la infraestructura institucional mediante la construcción de casas de la justicia tradicional indígena; la construcción de la estación de bomberos y policía en los corregimientos de Barrancominas y San Felipe; la construcción de vivienda de interés social rural; la construcción y mejoramiento del alumbrado público, la promoción de energías alternativas y la construcción e instalación de soluciones de energía individuales sostenibles, las cuales consisten en sistemas solares

fotovoltaicos. Es importante aclarar que los proyectos del sector de minas y energía hacen parte de un inventario de proyectos con el que cuenta el sector³² y deben ser radicados para su estudio de viabilidad en los fondos FAER³³ y FAZNI³⁴. En este sentido, para optar a los recursos correspondientes se debe cumplir con los requisitos técnicos y legales estipulados en la normatividad de cada fondo administrado por el Ministerio de Minas y Energía y entran a competir junto con los otros proyectos existentes.

5.2. Fortalecimiento de la infraestructura productiva para el desarrollo socioeconómico y la generación de ingresos

Para lograr avances significativos en cuanto al fortalecimiento productivo de Guainía, con particular énfasis en las áreas rurales, el contrato paz contempla acciones dirigidas al fomento y mejoramiento de las capacidades productivas según las vocaciones del suelo y las prácticas culturales propias del departamento. También le apunta a la diversificación de las actividades económicas, el fortalecimiento de las existentes y el desarrollo de infraestructura de transporte multimodal para garantizar la conectividad con los principales mercados y facilitar el acceso a los servicios sociales. Estos aspectos deben estar en armonía con la conservación ambiental y, en este sentido, alineados con el enfoque de Crecimiento Verde del PND 2014-2018.

Para atender las necesidades del departamento en materia de fortalecimiento de la infraestructura productiva para el desarrollo socioeconómico y la generación de ingresos, el contrato paz contempla inversiones por un monto aproximado de 141.556,69 millones de pesos, que representan el 53,4 % del total, recursos que deben orientarse a los 33 proyectos identificados en este componente. De este conjunto de proyectos, 9 se consideran prioritarios, con una inversión cercana a los 108.024 millones de pesos, mientras que los 24 proyectos restantes corresponden a iniciativas de alcance progresivo. Este componente, además, se enmarca en la línea programática de desarrollo social y económico de las zonas rurales para la paz territorial, planteada por el Documento CONPES 3867.

5.2.1. Proyectos prioritarios

Este componente prevé inversiones distribuidas en tres sectores de inversión: agricultura y desarrollo rural; comercio, industria y turismo; y transporte. Esto, con el fin de fortalecer la productividad y calidad de vida de las poblaciones rurales e indígenas mediante proyectos

³² Las asignaciones de los recursos por parte del sector para estos proyectos deben cumplir con los requisitos técnicos y legales estipulados en la normatividad de cada fondo administrado por el ministerio de minas y energía y entran a competir por recursos de los fondos junto con los otros proyectos existentes.

³³ Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas.

³⁴ Fondo de apoyo financiero para la energización de las zonas no interconectadas.

productivos, el mejoramiento de las condiciones de movilidad, el arraigo cultural y la promoción del turismo en el departamento.

El sector de agricultura y desarrollo rural contempla intervenciones que consisten en la implementación de los procesos de innovación para crear nuevos productos de harinas y de concentrados con alto valor agregado y la construcción de la plaza de mercado de Inírida.

Por su parte, las intervenciones del sector de comercio, industria y turismo están enfocadas principalmente a fortalecer los atractivos turísticos del departamento, con énfasis en el turismo ecológico y ambiental, dada la riqueza natural de la región. Las iniciativas planteadas se basan en los estudios y diseños para la construcción de malokas turísticas en la ribera del Río Inírida, la elaboración de los estudios y diseños para el mejoramiento y adecuación del sendero turístico de los cerros de Mavicure y la construcción de un mirador turístico en el municipio de Inírida.

Finalmente, se incluyen las iniciativas correspondientes al sector transporte que cuenta con intervenciones prioritarias para la construcción de 20 km de la vía Huesito-intersección, denominada Vía de la Paz y la Equidad; el mejoramiento de vías internas en los corregimientos de San Felipe y Barrancominas; y la construcción de puentes vehiculares en San Felipe y Pato Corona.

5.2.2. Proyectos de alcance progresivo

Las iniciativas que se encuentran categorizadas dentro del marco de proyectos de alcance progresivo son consideradas necesarias e importantes para el desarrollo del departamento y de su población. Sin embargo, requieren de un mayor nivel de gestión en términos de estructuración y de esta manera acceder a recursos que garanticen su financiación en el mediano y largo plazo.

Estas iniciativas se contemplan principalmente en el sector de agricultura y desarrollo rural, Comercio, Industria y Turismo y de infraestructura de transporte. Así, de una parte, las intervenciones contempladas para mejorar la productividad rural están encaminadas al diseño y construcción de plantas de beneficio animal y el fortalecimiento de la cadena productiva de frutales amazónicos. El fortalecimiento del turismo es otra de las focalizaciones dentro de este contrato paz, por lo cual se proponen 3 proyectos tendientes a la consolidación de este sector, principalmente orientados hacia el mejoramiento de la infraestructura con la construcción de malokas turísticas en zonas turísticas del río Inírida y el mejoramiento y adecuación del sendero turístico de los cerros de mavicure.

Por su parte, las inversiones en materia de conectividad vial consisten en el mejoramiento de la infraestructura de transporte multimodal. También se propone la

iluminación del aeródromo del corregimiento de San Felipe; la remodelación, ampliación y el alumbrado del aeropuerto Cesar Gaviria Trujillo, así como la construcción de una vía alterna de acceso al mismo; la señalización fluvial en el Río Inírida; la adecuación de muelles de los ríos Inírida, Guainía, Guaviare y Atabapo; y la construcción del muelle de cargue y descargue en Puerto Caribe. Respecto a infraestructura vial terrestre, se considera la construcción del puente vehicular en el kilómetro 7 en la vía Huesito-Puerto Caribe; el mejoramiento y adecuación de la vía caño Vitina-km+20; la pavimentación de las vías urbanas y rurales en el municipio de Inírida; y la construcción de la ruta de ciclovía recreativa y andenes en este mismo municipio.

5.3. Fortalecimiento de la capacidad institucional para el ordenamiento ambiental y territorial

El departamento de Guainía, debido a su riqueza natural, presenta como pilar de desarrollo la conservación del capital natural que parte principalmente del uso sostenible del suelo para evitar su degradación y la reducción de la deforestación. En línea con la estrategia de inclusión productiva, este componente articula y complementa el enfoque de Crecimiento Verde del PND 2014-2018. Esto, con miras a promover el desarrollo sostenible, así como el fortalecimiento de la gestión de las entidades territoriales en cuanto a la optimización de los servicios que prestan. Lo anterior, implica el fortalecimiento de las finanzas municipales con el incremento del recaudo de recursos propios mediante la implementación del catastro multipropósito, así como el ordenamiento adecuado del territorio a través de la actualización de los instrumentos de ordenamiento municipales en el marco del programa POT modernos.

Para atender las necesidades del departamento en materia de fortalecimiento de la capacidad institucional para el ordenamiento territorial y el uso sostenible del capital natural, se contemplan inversiones por un monto aproximado de 44.683,13 millones de pesos, lo que representa el 16,9 % de la inversión estimada total del contrato paz. Estos recursos se orientan a 8 proyectos identificados en este componente y a otros proyectos e iniciativas que puedan surgir desde el territorio y el Gobierno nacional. De este conjunto de proyectos, 6 se consideran prioritarios y contemplan una inversión de 23.961 millones de pesos, y las iniciativas restantes corresponden a alcance progresivo.

5.3.1. Proyectos prioritarios

Los proyectos incluidos como prioritarios en esta línea corresponden a los sectores de ambiente y desarrollo sostenible y de planeación.

Inicialmente, se contemplan cuatro proyectos para proteger los recursos naturales del departamento que consisten en la implementación de la línea estratégica de conservación y

manejo sostenible del plan de manejo de la estrella fluvial, la implementación de negocios verdes, la formulación de plan de ordenación forestal de la cuenca baja del río Guaviare y la implementación de políticas sectoriales de recursos naturales para la gestión ambiental. Por ejemplo, el sistema de información del recurso hídrico, sistema de gestión ambiental y capacitación normativa y de procedimiento de control y monitoreo ambiental adelantados por la Corporación para el desarrollo sostenible del norte y oriente amazónico (CDA).

Finalmente, a cargo del sector planeación, se prevé la actualización cartográfica e implementación del catastro multipropósito como elemento esencial para el adecuado ordenamiento del territorio y el fortalecimiento de las finanzas territoriales. Así mismo, se contempla con la elaboración del POT moderno en el municipio de Inírida, sentar las bases para el adecuado uso del territorio y fortalecer la capacidad institucional para aquellos corregimientos en proceso de municipalización.

5.3.2. Proyectos de alcance progresivo

Las iniciativas de alcance progresivo de este componente se encuentran relacionadas con el sector ambiental. El mejoramiento de la infraestructura de contención para la mitigación de riesgo por inundación y la reducción de la deforestación, constituyen aspectos fundamentales por fortalecer en el departamento. Los retos en materia ambiental constituyen un ejercicio de largo aliento que requiere ser abordado con una política integral en la que se articulen la institucionalidad, las comunidades y la academia. En este sentido, el objetivo del contrato paz es lograr dicha articulación y orientar de manera adecuada las fuentes de inversión para reducir la deforestación y la adaptación al cambio climático.

6. FINANCIAMIENTO

El financiamiento del contrato paz sigue los lineamientos definidos en los Documentos CONPES 3822 y 3867, en cuanto a la concurrencia de fuentes, líneas programáticas, proyectos a implementar y prioridades presupuestales.

El plan de financiamiento se ajusta a los techos de gasto definidos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) para cada sector. Así, contempla el presupuesto que cada sector podrá priorizar para financiar los proyectos adelantados en los municipios priorizados, y los esfuerzos de gasto que, en virtud de lo identificado, pueden continuar haciendo las diferentes entidades de la administración pública. A partir de esto, se realizó una proyección de ese gasto en proyectos relacionados con la construcción de paz por parte de las diferentes entidades en el horizonte temporal de intervención del instrumento (2017-2021).

En este sentido, en la Tabla 9 se presentan los recursos con los que contaría cada sector para las próximas cinco vigencias en estos municipios, a partir de sus programas presupuestales de acuerdo con la metodología empleada y en concordancia con el MGMP de cada sector. Los recursos definidos en esta tabla presentan la posibilidad de trabajar conjuntamente entre las entidades del orden nacional y territorial para incluir otros proyectos contenidos en el contrato paz, teniendo en cuenta los criterios de cofinanciación de cada entidad (para mayor detalle sobre la metodología para la financiación del contrato paz, ver Anexo B).

Las inversiones que se podrán realizar en el marco del contrato paz cubren un horizonte temporal de cinco vigencias (2017-2021) y ascienden a 265.118,82 millones de pesos. De este monto, se estima que el Gobierno nacional aporta 157.327,09 millones de pesos (59,3 %), las entidades territoriales 104.884,74 millones de pesos (39,6 %) y los privados 2.906,99 millones de pesos (1,1 %) (Tabla 9).

El sector transporte cuenta con la mayor inversión estimada (42,7 %), seguido de Planeación (15,1 %). Los recursos nacionales estimados para este último contemplan los aportes que realizará el DNP en programas de ordenamiento territorial, catastro multipropósito y los recursos indicativos provenientes del Fondo Regional de Contratos Plan.

Tabla 9. Cofinanciación del Contrato paz Guainía por sector^(a)

Millones de pesos constantes de 2017

Sector	Nación	Territorio	Privados	Total	%
Transporte	60.635,52	52.159,92	484,50	113.279,94	42,7
Planeación	39.432,53	606,87		40.039,40	15,1
Deporte y recreación	17.512,05	9.792,83		27.304,88	10,3
Agricultura y desarrollo rural	6.839,60	10.024,78		16.864,38	6,4
Vivienda, ciudad y territorio	1.835,87	10.084,25	968,99	12.889,11	4,9
Inclusión social y reconciliación	11.278,06	929,97		12.208,03	4,6
Comercio, industria y turismo		11.176,41		11.176,41	4,2
Educación	7.658,96	2.359,94	484,50	10.503,40	4,0
Trabajo	5.626,47	36,19		5.662,66	2,1
Ambiente y desarrollo sostenible	3.982,81	654,83		4.637,64	1,7
Salud y protección social		3.755,60	484,50	4.240,10	1,6

Sector	Nación	Territorio	Privados	Total	%
Cultura	609,66	2.577,26		3.186,92	1,2
Tecnologías de la información y las comunicaciones	1.915,56			1.915,56	0,7
Función Pública		725,89		725,89	0,3
Minas y energía			484,50	484,50	0,2
Total	157.327,09	104.884,74	2.906,99	265.118,82	100,0

Fuente: DNP (2017).

Notas: ^(a) Para los proyectos formulados en vigencias anteriores a 2017, se deflactó para actualizar los valores estimados de los proyectos ajustados a precios 2017. Para los proyectos previstos para ejecución en años posteriores a 2017, se deflactó para traer los recursos a vigencia 2017; los deflatores usados asumen una inflación anual de 3 % para 2018, 2019, 2020 y demás años en consideración.

En cuanto a la inversión por líneas programáticas (Tabla 10), la mayor proporción de recursos se invierten en la línea de fortalecimiento de la infraestructura productiva para el desarrollo socioeconómico y la generación de ingresos, en la que se invertirá el 53,4 %, seguida de la línea estratégica de desarrollo de infraestructura social para el goce efectivo de los derechos con un 29,8 %. Finalmente, en la línea estratégica de fortalecimiento de la capacidad institucional para el ordenamiento ambiental y territorial se invertirá el 16,9 % del total de los recursos.

Tabla 10. Cofinanciación del Contrato paz Guainía por línea programática
Millones de pesos constantes de 2017

Componente programático	Nación	Territorio	Privados	Total	%
Desarrollo de infraestructura social para el goce efectivo de los derechos con enfoque territorial	45.505,05	30.951,46	2.422,49	78.879,00	29,8
Fortalecimiento de la infraestructura productiva para el desarrollo socioeconómico y la generación de ingresos	68.400,62	72.671,57	484,5	141.556,69	53,4
Fortalecimiento de la capacidad institucional para el ordenamiento ambiental y territorial	43.421,42	1.261,71	0	44.683,13	16,9
Total	157.327,09	104.884,74	2.906,99	265.118,82	100,0

Fuente: DNP (2017).

En la Tabla 11 se detallan las inversiones anuales para cada una de las fuentes establecidas. Estas inversiones están sujetas al cumplimiento de las exigencias técnicas, jurídicas y presupuestales por parte del Gobierno nacional y las entidades territoriales.

Los recursos identificados tienen carácter indicativo y tienen la pretensión de financiar los proyectos priorizados y de alcance progresivo presentados en el Anexo A, sin detrimento de cambios en las prioridades o proyectos que podrá realizar el Consejo Directivo del contrato paz, así como de inversiones adicionales que se deban realizar en el marco de este, toda vez que los nuevos proyectos o iniciativas guarden estricta relación con los componentes estratégicos del contrato paz, y exista disponibilidad presupuestal dentro del marco de gasto para lo cual las instancias técnicas de esta herramienta podrán recomendar la inclusión en el marco de gestión.

Tabla 11. Fuentes y usos de los recursos indicativos para la financiación del Contrato paz Guainía

Millones de pesos constantes de 2017

Fuente	2017	2018	2019	2020	2021	Total	%
Nación	40.304,19	58.553,32	13.220,76	31.698,15	13.550,67	157.327,09	59,3
Sectores	34.471,00	54.427,23	9.500,56	9.519,43	9.976,34	117.894,56	44,5
DNP	5.833,19	4.126,09	3.720,20	22.178,72	3.574,33	39.432,53	14,9
Territorios	17.698,40	18.918,14	20.792,91	22.523,80	24.951,49	104.884,74	39,6
SGR	8.506,53	8.596,74	9.171,97	9.171,97	8.737,33	44.184,54	16,7
SGP ^(a)	2.052,42	2.003,59	2.180,79	2.317,79	2.512,42	11.067,01	4,20
Recursos Propios ^(b)	7.139,45	8.317,81	9.440,15	11.034,04	13.701,74	49.633,19	18,7
Privados	581,4	581,4	581,4	581,4	581,39	2.906,99	1,1
Total	58.583,99	78.052,86	34.595,07	54.803,35	39.083,55	265.118,82	100,0

Fuente: DNP (2017).

Notas: ^(a) En la fuente SGP no se tienen en cuenta los recursos departamentales destinados a educación y salud, dado que estos se encuentran orientados casi en su totalidad para el pago de gastos de funcionamiento en estos dos sectores. ^(b) Es importante que las entidades territoriales tengan en cuenta al realizar las inversiones de infraestructura física (por ejemplo, instituciones escolares, bibliotecas, CDI, etc.) que este tipo de obras implican gastos de mantenimiento y sostenibilidad que estarán a cargo de la entidad territorial, los cuales no están contemplados en los cálculos reportados en el presente documento CONPES.

Articulación del PMI con el Contrato paz de Guainía

Tras la firma del Acuerdo Final y con el fin de garantizar la implementación de todos los puntos negociados, la CSIVI discutió y aprobó el PMI³⁵ que establece el marco estratégico de los acuerdos, así como el conjunto de propósitos, objetivos, metas, prioridades e indicadores, recomendaciones de política y medidas necesarias (priorización y secuencia) para su posterior implementación y desarrollo. Por consiguiente, los contratos paz se encuentran articulados con el PMI y representan un instrumento para dinamizar su aplicación, por medio de: (i) la articulación entre entidades del orden nacional y los territorios, (ii) la ejecución proyectos para la reducción de brechas sociales y económicas entre el campo y las ciudades, y (iii) el enfoque de esfuerzos en iniciativas que propenden por la construcción de la paz.

Cabe resaltar que esta articulación evidencia una correspondencia directa entre los objetivos de los proyectos de inversión y los pilares, las estrategias y los indicadores del PMI. De esta manera, el contrato paz, y su conjunto de proyectos, se constituye en un vehículo para la implementación de la estrategia institucional para el posconflicto³⁶.

Así, para el departamento del Guainía, el contrato paz tiene planificadas importantes inversiones para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, enfocando sus proyectos especialmente en aquellas zonas que fueron afectadas por el conflicto armado y donde convergen los mayores índices de pobreza, brechas de infraestructura, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional.

La mayoría de las intervenciones contempladas en el marco del Contrato paz Guainía se encuentran articuladas con los puntos propuestos en el PMI, principalmente en lo que refiere a la reforma rural integral definida en el Acuerdo Final. Como muestra de ello, se puede identificar que 28 de los 33 proyectos priorizados en el Contrato paz Guainía se relacionan con cinco de los ocho pilares que componen el punto 1 del Acuerdo Final. Estos proyectos se focalizan en zona rural y rural dispersa y atienden entre otros, los aspectos de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, infraestructura y adecuación de tierras, así como intervenciones en vivienda, agua y producción agropecuaria. En este sentido se contempla una inversión cercana a los 181.497 millones de pesos, de los cuales el 48,7 % de los mismos son financiados por la nación y un 51,3 % son financiados por el territorio,

³⁵ Disponible en <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/>

³⁶ La articulación entre el Contratos paz Guainía y el PMI, no tiene en cuenta los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), debido a que ninguna zona del departamento fue considerada objeto de intervención.

(por el momento no se identifica cofinanciación por parte de otras entidades privadas e internacionales, entre otras).

Entre los proyectos más representativos de los 28 que tienen relación directa con el PMI se encuentran: la construcción de puentes vehiculares San Felipe y Pato corona vía Huesito por un valor de 16.035 millones de pesos; la construcción de 20 km de vía Huesito - intersección vía Huesito puerto caribe en el pr-k20+000 "vía de la paz y la equidad" por un valor de 55.000 millones de pesos; la construcción de infraestructura deportiva y recreativa para el fortalecimiento de la unidad deportiva de Guainía localizada en el municipio de Inírida por un valor de 7.800 millones de pesos; la implementación de la línea estratégica de conservación y manejo sostenible del plan de manejo de la estrella fluvial Inírida por un valor de 1.000 millones de pesos y la actualización de cartografía e implementación del catastro multipropósito por un valor de 20.248 millones de pesos.

En la Tabla 12 se identifican los montos de inversión por fuente de financiación de acuerdo con la articulación de los proyectos priorizados contenidos en el Contrato paz de Guainía y los pilares del PMI.

Tabla 12. Articulación del PMI con proyectos priorizados en el Contrato paz Guainía

Millones de pesos constantes de 2017

Punto de los acuerdos	Pilar del PMI	Valor total de proyectos Priorizados del Contrato paz Guainía articulados con PMI	Aportes Indicativos		Nro. de proyectos priorizados
			Nación	Territorio	
Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral	1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	21.926	21.926	-	3
	1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	88.735	37.000	51.735	4
	1.4. Desarrollo social: educación rural	31.303	19.799	11.504	9
	1.5. Desarrollo social: vivienda y agua potable	18.929	7.988	10.941	5
	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	19.289	350	18.939	5
Punto 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS	1.315	1.315	-	2
Total		181.497	88.378	93.119	28

Fuente: DNP (2018).

Por otra parte, de los 48 proyectos de alcance progresivo del Contrato paz Guainía, 31 se encuentran articulados con el PMI, como se muestra en la Tabla 13.

Tabla 13. Articulación del PMI con los proyectos en alcance progresivo del Contrato paz Guainía

Punto del PMI identificado en el Contrato paz Guainía	Pilar del PMI identificado en el Contrato paz Guainía	Nro. de proyectos en alcance progresivo Contrato paz Guainía	% de participación
Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral	1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	1	2,08
	1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	11	22,92
	1.3. Desarrollo social: salud	8	16,67
	1.4. Desarrollo social: educación rural	1	2,08
	1.5. Desarrollo social: vivienda y agua potable	3	6,25
	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	6	12,50
Punto 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	1	2,08
No aplican^(a)		17	39,50
Total		48	100,00

Fuente: DNP (2018).

Nota: ^(a) Se refiere a los proyectos no articulados con el PMI.

Con el propósito de garantizar que los proyectos contenidos en el Contrato paz Guainía estén efectivamente articulados con el PMI, es necesario crear espacios de coordinación de iniciativas y de planeación conjunta que tracen el camino hacia el cumplimiento efectivo de los objetivos de ambos instrumentos. En este sentido, resulta pertinente que, en lo referente a intervenciones relacionadas con el PMI, un delegado de la Alta Consejería para el Posconflicto o quien haga sus veces, haga parte de las mesas técnicas en las que participan los jefes de planeación de las entidades territoriales y sus pares del Gobierno nacional, de conformidad con lo establecido en el Documento CONPES 3867. En cuanto a las instancias de decisión del contrato paz, la Alta Consejería para el Posconflicto o quien haga sus veces, deberá participar con voz, pero sin voto y de manera permanente y en este sentido construir de manera articulada el plan de acción anualizado del Contrato paz

Guainía, en el que se definirá el listado de proyectos para orientar las gestiones de los tres niveles de gobierno.

7. SEGUIMIENTO Y CONTROL

El seguimiento a la ejecución del Contrato paz Guainía tendrá lugar conforme a los lineamientos trazados sobre la materia en el Documento CONPES 3822. Para ello, se hará uso de los tableros de control de la Presidencia de la República, del grupo del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados (Sinergia) del DNP y de los respectivos sectores, según sea el caso.

En consistencia con los lineamientos del Sinergia, el seguimiento a la ejecución privilegiará el uso de indicadores de producto y resultado, cuya versión inicial se presenta en concordancia con las iniciativas de inversión identificadas. Los indicadores contarán con una ficha técnica, una vez se defina entre la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del DNP, el Grupo de Contratos Plan del DNP y las direcciones técnicas del DNP.

En lo que se refiere al seguimiento de proyectos de desarrollo de infraestructura social, con enfoque territorial, para el goce efectivo de los derechos, se proyecta el uso de once indicadores, los cuales darán cuenta de los avances registrados frente al producto esperado en cada uno de los diferentes sectores.

Con respecto a la estrategia de fortalecimiento de la infraestructura productiva para el desarrollo socioeconómico y la generación de ingresos, se estima el uso de nueve indicadores de producto, relacionados con las iniciativas de inversión previstas en los sectores de agricultura y desarrollo rural, transporte e industria, comercio y turismo.

En cuanto a la estrategia de fortalecimiento de la capacidad institucional para el ordenamiento ambiental y territorial, se estima hacer uso de tres indicadores, uno de gestión y dos de producto, relacionados con los sectores de planeación y ambiente y desarrollo sostenible, en concordancia con las iniciativas priorizadas.

El seguimiento a los proyectos dará cuenta del avance físico y financiero a nivel de metas de producto en el corto plazo, y de resultados intermedios en el mediano plazo a través de tres instrumentos: (i) seguimiento mensual financiero, (ii) seguimiento trimestral cualitativo y cuantitativo a metas de producto, y (iii) seguimiento con corte anual, enfocado principalmente en el avance en metas de resultado.

Por su parte, una vez el Contrato paz Guainía alcance su etapa de cierre, se efectuará una evaluación *ex post* del instrumento que examinará la relación entre productos entregados,

los resultados generados y los insumos invertidos. Así mismo, como parte de esta estrategia, se incluye una evaluación de medio término a partir de la verificación de los indicadores finalmente definidos. Las evaluaciones serán coordinadas por el DNP y harán parte de Sinergia, empleando las metodologías adecuadas para el efecto, de conformidad con los lineamientos del Documento CONPES 3822.

Es preciso mencionar que los indicadores aquí propuestos se limitan única y exclusivamente a las inversiones previstas en el marco del contrato paz e incluyen de manera agregada las iniciativas tanto de la nación como del territorio, de acuerdo con las negociaciones adelantadas. Por esta razón, estos indicadores no buscan ni pretenden medir a los sectores en sus metas propuestas en el PND 2014-2018, ni al territorio en las metas previstas en su plan de desarrollo departamental. Si bien las inversiones que se desarrollan en el marco del contrato paz podrán impactar las metas individuales de cada sector, departamento o municipio, no reemplazarán a las mismas. Por esta razón, será responsabilidad de cada sector o nivel de gobierno homologar o adecuar dichas iniciativas a sus necesidades en materia de metas e indicadores.

La Tabla 14 consolida la matriz de indicadores preliminarmente proyectados para el seguimiento y control.

Tabla 14. Indicadores proyectados para el Contrato paz Guainía

Línea programática	Sector de inversión	Indicador	Tipo de indicador
	Vivienda, agua potable y saneamiento básico	Número de personas beneficiadas con proyectos de acueducto en el marco del contrato paz	Producto
	Cultura	Espacios culturales construidos y dotados en el marco del contrato paz	Producto
Desarrollo de infraestructura social para el goce efectivo de los derechos con enfoque territorial	Deporte y recreación	Infraestructura deportiva construida en el marco del contrato paz	Producto
	Educación	Infraestructura educativa construida en el marco del contrato paz	Producto
	Educación	Unidades de material educativo para los colegios de jornada única, bilingüismo, pioneros y PTA, entregadas en el marco del contrato paz	Producto
	Inclusión social	Víctimas del conflicto armado individuales beneficiadas con Ayuda Humanitaria Inmediata en el marco del contrato paz	Producto

Línea programática	Sector de inversión	Indicador	Tipo de indicador
	Inclusión social	Obras de infraestructura social y comunitaria entregadas en el marco del contrato paz	Producto
	Justicia y del Derecho	Obras de equipamiento municipal para el fortalecimiento de la capacidad institucional construidas en el marco del contrato paz	Producto
	Minas y energía	Nuevas viviendas con acceso al servicio de energía, en el marco del contrato paz	Producto
	Minas y energía	Infraestructura eléctrica convencional construida en el marco del contrato paz	Producto
	Vivienda	Viviendas mejoradas en el marco del contrato paz	Producto
Fortalecimiento de la infraestructura productiva para el desarrollo socioeconómico y la generación de ingresos	Agricultura y desarrollo rural	Viviendas de Interés Social construidas en el marco del contrato paz	Producto
	Agricultura y desarrollo rural	Obras de equipamiento municipal para el fortalecimiento de la infraestructura productiva construidas en el marco del contrato paz	Producto
	Agricultura y desarrollo rural	Viviendas indígenas mejoradas en el marco del contrato paz	Producto
	Agricultura y desarrollo rural	Procesos de innovación implementados en el marco del contrato paz	Producto
	Transporte	Kilómetros de vía construidos en el marco del contrato paz	Producto
	Transporte	Kilómetros de vía mejoradas en el marco del contrato paz	Producto
	Transporte	Puentes vehiculares construidos en el marco del contrato paz	Producto
	Turismo	Infraestructura turística intervenida en el marco del contrato paz	Producto
	Turismo	Estudios y diseños elaborados de infraestructura turística	Producto

Línea programática	Sector de inversión	Indicador	Tipo de indicador
Fortalecimiento de la capacidad institucional para el ordenamiento ambiental y territorial	Ambiente y desarrollo sostenible	Lineamientos de política implementados para la gestión ambiental en el marco del contrato paz	Gestión
	Planeación	Municipios con catastro multipropósito conformado en el marco del contrato paz	Producto
	Planeación	Planes de ordenamiento territorial modernos formulados en el marco del contrato paz	Producto

Fuente: DNP (2017).

8. RECOMENDACIONES

La Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Aprobar los componentes programáticos y la programación financiera indicativa de recursos para el Contrato paz del departamento de Guainía, los cuales se encuentran definidos en el presente documento.
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional:
 - a. Priorizar en sus Marcos de Gasto de Mediano Plazo los recursos necesarios para la financiación de los proyectos priorizados que se incluyen en el Anexo A del presente documento, una vez los mismos cuenten con la viabilidad técnica y jurídica requerida.
 - b. Viabilizar técnica, jurídica y financieramente los proyectos a realizar, de acuerdo con la competencia de cada entidad, y dependiendo de la fuente de financiación.
 - c. Realizar seguimiento a las inversiones efectuadas por sus sectores en el marco de los proyectos establecidos en el contrato paz.
 - d. Aportar la información que se requiera desde el Departamento Nacional de Planeación y el Fondo Regional para los Contratos Plan para el seguimiento y ejecución a los proyectos definidos en el contrato paz.
3. Realizar, en coordinación con la Gobernación de Guainía, las acciones necesarias para el seguimiento y ejecución³⁷ de los proyectos definidos en el contrato paz.

³⁷ Se debe considerar que según lo dispuesto en artículo 110 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, los mecanismos jurídicos de ejecución contractual son competencia de las entidades ejecutoras de los proyectos de inversión.

Decreto 111 de 1996. Artículo 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del

4. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantar los trámites presupuestales relacionados con la aprobación de traslados presupuestales, otorgamiento de avales fiscales y autorización de cupo de vigencias futuras, cuando las entidades involucradas en el contrato paz demuestren y certifiquen en forma detallada la disponibilidad presupuestal necesaria en los marcos fiscales y de gasto de mediano plazo y el cumplimiento con las exigencias técnicas sectoriales.
5. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
 - a. Realizar seguimiento a la ejecución de los proyectos definidos en el presente documento, para lo cual realizará un informe anual que incluirá el avance físico y financiero de cada proyecto.
 - b. Realizar las acciones necesarias para aportar los recursos de la nación a cargo del Departamento Nacional de Planeación para la financiación de los proyectos priorizados en el contrato paz, de acuerdo con cronograma establecido y sujeto a la disponibilidad presupuestal del Presupuesto General de la Nación.
 - c. Reportar mensualmente el seguimiento del contrato paz a Sinergia, de conformidad con la periodicidad de los indicadores definidos, y un reporte semestral, de acuerdo con los lineamientos del Documento CONPES 3822, en el que se reporten los avances de los programas y proyectos, se expongan los resultados y se generen posibles alertas.
6. Sugerir a la Gobernación del departamento de Guainía y las alcaldías de las entidades territoriales que conformen el departamento:
 - a. Realizar las acciones necesarias para aportar los recursos a cargo de la entidad territorial, de acuerdo con el plan de inversiones establecido.
 - b. Incorporar los componentes programáticos del contrato paz en los planes de desarrollo departamentales, y en los planes de desarrollo municipales a los que haya lugar.

jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. (...).

ANEXOS

Anexo A. Matriz de proyectos del Contrato paz Guainía

Ver archivo en Excel adjunto.

Anexo B. Metodología de financiamiento del Contrato plan para la paz y el posconflicto entre la nación y el departamento de Guainía

El ejercicio presentado en la sección de financiamiento del documento CONPES identifica tanto los recursos disponibles como los recursos indicativos con los que cuentan las entidades nacionales y territoriales para invertir en Guainía. Los recursos allí presentados corresponden a los techos máximos proyectados para las cinco vigencias (2017-2021) del presente contrato paz. A continuación, se presenta la metodología empleada para determinar los montos disponibles que provienen de las siguientes fuentes:

Presupuesto General de la Nación (PGN)

Como parte del ejercicio de estimación de los recursos disponibles para la implementación del Acuerdo Final³⁸, el DNP solicitó a las cabezas de cada sector de la administración pública información municipalizada sobre los recursos de inversión que destinarán en 2017 a los programas presupuestales relacionados con la construcción de la paz.

A partir de esta información, se filtraron las entidades territoriales (municipios) en los que se desarrollará el contrato paz, que para el caso de Guainía corresponde solamente al municipio de Inírida, y se realizó la estimación de los recursos a 2021 con base en las proyecciones de crecimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017. En este sentido, este ejercicio asumió que los sectores mantendrán la misma proporción de inversiones en los temas y municipios priorizados por el contrato paz durante los próximos cinco años.

Ahora bien, dada la regla de repartición consignada en el Documento CONPES 3822, que plantea que la nación financiará hasta el 60 % de los contratos plan y el territorio hasta el 40 %, y teniendo en cuenta las actuales restricciones de los recursos territoriales, para la estimación de los montos de este contrato paz, la nación aportará el 60 % de los recursos. En consecuencia, en este ejercicio se estimó que el territorio debe concurrir con el 40 % del total.

Fuentes territoriales

Recursos del Sistema General de Regalías (SGR)

Para estimar los recursos disponibles en el SGR, se hace un análisis del comportamiento histórico de las inversiones que los municipios y departamentos han llevado a cabo con esta

³⁸ Véase el capítulo 5 del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017. Disponible en http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-078748%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased.

fuelle. Así, a partir de la base del Sistema de Gestión y Monitoreo a la Ejecución de Proyectos (Gesproy), se estableció el porcentaje de recursos asignados que se han gastado en cada programa presupuestal que tiene relación con el contrato paz.

Estos porcentajes se imputan a los recursos que se le asignarán al municipio y al departamento, de acuerdo con el plan de recursos. De esta manera, se obtiene un estimado de los recursos que los municipios y el departamento están dispuestos a invertir en proyectos asociados al contrato paz.

A su vez, y como ejercicio de análisis, se revisa el aplicativo del Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales (SICODIS) para establecer los montos con los que cuentan las diferentes entidades territoriales que intervienen en el contrato paz y determinar la viabilidad y capacidad para la utilización de los recursos con fuente del SGR.

Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y recursos propios territoriales

Los recursos del SGP y recursos propios se estimaron a partir del gasto anual de inversión ejecutados por las administraciones municipales y departamentales entre el 2012 y 2016, según los programas presupuestales del contrato paz. Esta información fue tomada del reporte realizado por las entidades territoriales en la categoría de inversión en el formulario único territorial (FUT).

De una parte, a partir de la estructura de participación del gasto territorial en los proyectos del contrato paz, se proyectó la inversión financiada con ingresos propios con la tasa de crecimiento anual 2012-2016. Para este cálculo se tuvo en cuenta las siguientes fuentes de financiación: ingresos corrientes de libre destinación, ingresos corrientes de destinación específica y otros recursos del balance.

De otra parte, la inversión financiada con recursos del SGP se proyectó a la tasa de crecimiento de las apropiaciones presupuestales entre 2017 y 2021, presentadas en el Marco Fiscal de Mediano y Largo y Plazo para la vigencia 2017. Para el caso de la estimación de los recursos del SGP para la administración departamental, es importante precisar que no se incluyeron las participaciones de educación y salud. Lo anterior, dado que esos recursos se destinan principalmente a conceptos de inversión recurrentes relacionados con la prestación de dichos servicios.

Por último, en la medida en que los recursos disponibles estimados para las tres fuentes territoriales (SGR, SGP y recursos propios) exceden el 40 % con el que debe concurrir el territorio, se realizó un proceso de ajuste. En este sentido, se estimó la participación de cada fuente en los recursos territoriales (en términos porcentuales), y se la multiplicó por el 40 % con el que debe concurrir el territorio.

Es pertinente aclarar que los recursos de la sección de financiamiento del Contrato plan para la paz entre la nación y el departamento de Guainía da una idea de los montos disponibles. En consecuencia, tal como se señala en el documento, estos recursos son indicativos y constituyen un techo de los recursos que la nación y el territorio podrían destinar a proyectos y programas relacionados con las líneas estratégicas planteadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *Un futuro económico para Colombia*. Bogotá: Cepal.
- Consejo Privado de Competitividad. (2017). *Índice departamental de competitividad*. Bogotá.
- Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre. (2016). *Informe del Deporte en el Valle del Cauca*. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2013). *Actualización NBI 2012 a partir de cifras 2005*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2014). *Producto Interno Bruto Departamental 2002-2013, a precios corrientes*. Bogotá D.C.: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2015). *Informe de Coyuntura Regional*. Cali: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2015). *Valle del Cauca: Pobreza monetaria 2014*. Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2017). *Boletín laboral 2017*. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_abr_17.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*. Bogotá D.C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Tipologías Departamentales y Municipales*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Informe de Resultados 2016, Medición de Desempeño Municipal*. Bogotá.
- El Instituto del Deporte, la Educación Física y la Recreación del Valle del Cauca. (2016). *Diagnóstico Documental sobre el sector de la recreación, el deporte, los escenarios y la actividad física en el Valle del Cauca*. Cali.
- Gobernación de Guanía. (2016). *Plan de desarrollo departamental "Vamos pa Lante"*. Inírida.

- Gobernación del Caquetá. (2016). *Plan de Desarrollo departamental 2016-2019*. Florencia: Gobernación del Caquetá.
- Gobernación del Valle del Cauca. (2015). *Nuestra red vial del Valle del Cauca*. Cali.
- Gobernación del Valle del Cauca. (2016). *Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca. "El Valle esta en Vos"*. Cali: Gobernación Departamental.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. (2017). *Guía metodológica para la elaboración de mapas de inundación*. Bogotá: IDEAM. Obtenido de http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023774/GUIA_METODOLÓGICA_MAPAS_INUNDACION_MARZO_2018.pdf
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. (2017). *Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono*. Bogotá: ideam.
- Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras. (2006). *Comité de manejo integrado de Zonas costeras del departamento del Valle*. Cali: CVC.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2014). *Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano*. Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional. (2015). *Sistema Nacional de Información de la Educación Superior*. Obtenido de <http://snies.mineducacion.gov.co/consultasnies/institucion/buscar.jsp?control=0.7255120978242988>
- Ministerio de Educación Nacional. (2017). *Sistema Integrado de Matrícula*. Bogotá: MEN.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2016). *Informe Nacional de la Calidad del Agua para consumo humano, 2015*. Bogotá.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2016). *Plan Territorial de Salud 2016-2019*. Cali.
- Ministerio de Transporte. (2015). *Plan Vial del Departamento del Cauca 2011-2020*. Santiago de Cali.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2013). *Atlas de caracterización regional de la problemática asociada a drogas ilícitas en el departamento de Guaviare*. Obtenido de <https://www.odc.gov.co/portals/1/regionalizacion/caracterizacion/RE052015-caracterizacion-regional-problematika-asociada-drogas-ilicitas-guaviare.pdf>

- Organización Mundial de la Salud. (2012). *Estadísticas Sanitarias Mundiales 2012*.
Obtenido de http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/ES_WHS2012_Full.pdf
- Secretaria de Educación Departamental. (2012). *Plan Sectorial de Educación 2012-2015*.
Cali.
- Servicio Nacional de Aprendizaje. (2015). *SENA Regional*. Obtenido de <http://www.sena.edu.co/regionales-y-centros-de-formacion/Paginas/Regionales-y-Centros-de-Formacion.aspx>
- Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación. (2016). *Índice Departamental de Competitividad (IDC)*.
- Unidad de Planeación Minero Energética. (2016). *Plan indicativo de cobertura de expansión eléctrica 2016-2020*. Bogotá.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2017). *Informe estado de los suelos del departamento del Guainía*. Bogotá: UPRA.