

COLOMBIA

# Estudio del sistema de apoyo a las empresas en **Colombia** en su dimensión nacional

Ana Paola Gómez

DESARROLLO PRODUCTIVO Y TERRITORIO



NACIONES UNIDAS



DESARROLLO en transición



Instrumento regional de la Unión Europea para América Latina y el Caribe



El futuro es de todos  
DNP  
Departamento Nacional de Planeación

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

# Estudio del sistema de apoyo a las empresas en Colombia en su dimensión nacional

Ana Paola Gómez



DESARROLLO en transición



Instrumento regional  
de la Unión Europea para  
América Latina y el Caribe



El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación

Este documento fue preparado por Ana Paola Gómez, Consultora de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El trabajo se realizó en el marco del proyecto “Desarrollo productivo y heterogeneidad espacial en América Latina: instituciones y desarrollo de capacidades en la programación e implementación de políticas productivas regionales”, financiado por la Unión Europea, llevado a cabo bajo la coordinación general de Marco Dini, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

Ni la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta publicación. Los puntos de vista expresados en este estudio son del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de las Naciones Unidas o las de los países que representa.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2021/191  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2021  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.21-00759

Esta publicación debe citarse como: A. P. Gómez, “Estudio del sistema de apoyo a las empresas en Colombia en su dimensión nacional”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/191), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

<b>Resumen</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	11
<b>I. Descripción general del sistema de apoyo público a las empresas en Colombia</b> .....	13
A. Antecedentes Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) .....	13
B. Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI).....	15
C. Identificación del sistema de apoyo público a las empresas en Colombia .....	16
<b>II. Descripción agregada del Sistema de Apoyo Público a las Empresas en Colombia</b> .....	23
A. Descripción cuantitativa .....	23
1. Presupuesto general del Sistema de Apoyo Público a las Empresas 2016-2020 .....	23
2. Presupuesto específico del Sistema de Apoyo Público a las Empresas 2016-2020.....	25
3. Fuente de recursos y ejecución de las entidades del Sistema de Apoyo Público a las Empresas.....	28
4. Presencia y ejecución de las entidades del Sistema de Apoyo Público a las Empresas, por departamento.....	33
B. Descripción cualitativa .....	38
1. Diseño de los Programas: diferenciación regional .....	38
2. Ejecución de los programas .....	43
3. Seguimiento y evaluación de resultados .....	46
<b>III. Análisis de ejecución presupuestal y descripción de los instrumentos o programas de las entidades del Sistema de Apoyo Público a las Empresas en Colombia</b> .....	47
A. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y Fondo Único de las TIC.....	48
1. Naturaleza jurídica.....	48
2. Fuente de recursos.....	49
3. Programas de apoyo a las empresas .....	54

B.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).....	58
1.	Naturaleza de la entidad.....	58
2.	Fuente de recursos.....	58
3.	Programas de apoyo a las empresas .....	62
C.	Agencia de Desarrollo Rural (ADR) .....	68
1.	Naturaleza de la entidad.....	68
2.	Fuente de recursos.....	68
3.	Programas de apoyo a las empresas .....	71
D.	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria–AGROSAVIA .....	78
1.	Naturaleza de la entidad.....	78
2.	Programas.....	79
3.	Fuente de recursos.....	80
4.	Ejecución de recursos .....	82
E.	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) .....	83
1.	Naturaleza de la entidad.....	83
2.	Fuente de recursos.....	84
3.	Programas de apoyo a las empresas .....	87
4.	Patrimonios autónomos .....	94
F.	Instituto Nacional de Metrología (INM).....	104
1.	Naturaleza de la entidad.....	104
2.	Fuente de recursos.....	104
3.	Programas.....	107
G.	Artesanías de Colombia.....	110
1.	Naturaleza de la entidad.....	110
2.	Fuente de recursos.....	110
3.	Programas de apoyo a las empresas .....	112
H.	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) .....	116
1.	Naturaleza de la entidad.....	116
2.	Fuente de recursos.....	116
3.	Programas de apoyo a las empresas .....	119
I.	Ministerio de Cultura (MinCultura).....	124
1.	Naturaleza de la entidad.....	124
2.	Fuente de recursos.....	124
3.	Programas de apoyo a las empresas .....	127
J.	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) .....	131
1.	Naturaleza de la entidad.....	131
2.	Fuente de recursos.....	132
3.	Programas de apoyo a las empresas .....	134
K.	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) .....	140
1.	Naturaleza de la entidad.....	140
2.	Fuente de recursos.....	140
3.	Programas.....	143
<b>IV.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>147</b>
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>151</b>
	<b>Anexo .....</b>	<b>153</b>

**Cuadros**

Cuadro 1	Entidades públicas y privadas de la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación (CNCI) .....	17
Cuadro 2	Entidades públicas del orden nacional de la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación (CNCI).....	17
Cuadro 3	Entidades públicas del SNCI del orden nacional con mandato para apoyar a las empresas .....	18
Cuadro 4	Entidades adscritas o vinculadas de las entidades con mandato para apoyar a las empresas .....	19
Cuadro 5	Sectores administrativos del Sistema de Apoyo Público a las Empresas en Colombia: presupuesto general de la Nación asignado, 2019-2020 .....	21
Cuadro 6	Presupuesto General de la Nación asignado al Sistema de Apoyo Público a las Empresas, 2017-2020 .....	24
Cuadro 7	Inversión del Sistema de Apoyo a las Empresas, 2017-2020 .....	27
Cuadro 8	Presupuesto del PGN del sistema de apoyo destinado a la financiación de programas de apoyo a las empresas, 2016-2020.....	29
Cuadro 9	Ejecución del presupuesto del sistema de apoyo destinado a la financiación de programas de desarrollo empresarial, 2016-2020 .....	31
Cuadro 10	Distribución departamental de los recursos de inversión orientados a financiar programas de desarrollo empresarial por las entidades del sistema de apoyo, 2016-2020 .....	35
Cuadro 11	Diseño de los programas del sistema de apoyo a las empresas: diferenciación regional .....	40
Cuadro 12	Ejecución de los programas del sistema de apoyo a las empresas .....	45
Cuadro 13	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020.....	50
Cuadro 14	Fondo Único de las TIC: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020.....	50
Cuadro 15	Fondo Único de las TIC: presupuesto de inversión por proyecto, 2016-2020 .....	51
Cuadro 16	Fondo Único de las TIC: presupuesto de inversión y ejecución por programa y proyecto, 2016-2020 .....	56
Cuadro 17	Fondo Único de las TIC: presupuesto de inversión y ejecución por departamento, 2016-2018 .....	57
Cuadro 18	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020 .....	59
Cuadro 19	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: presupuesto de inversión por proyecto, 2016-2020.....	59
Cuadro 20	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: presupuesto de inversión y ejecución por programa y proyecto, 2016-2020 .....	65
Cuadro 21	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: presupuesto de inversión y ejecución por departamento, 2016-2020 .....	67
Cuadro 22	Agencia de Desarrollo Rural: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020.....	68
Cuadro 23	Agencia de Desarrollo Rural: presupuesto de inversión por proyecto, 2016-2020.....	69
Cuadro 24	Agencia de Desarrollo Rural: presupuesto de inversión y ejecución por programa y proyecto, 2016-2020 .....	74
Cuadro 25	Agencia de Desarrollo Rural: presupuesto de inversión y ejecución por departamento, 2016-2020 .....	77
Cuadro 26	Sede y centros de investigación de AGROSAVIA, 2020.....	78
Cuadro 27	AGROSAVIA: presupuesto por transferencia 2017-2020 .....	80

Cuadro 28	Proyectos del sistema general de regalías ejecutados por AGROSAVIA, 2016-2019.....	81
Cuadro 29	Ingresos de AGROSAVIA por ventas de bienes y servicios, 2018-2019 .....	82
Cuadro 30	Ejecución total de AGROSAVIA por fuente, 2018-2019.....	82
Cuadro 31	Ejecución total de AGROSAVIA por sede y centro de investigación, 2018-2019.....	83
Cuadro 32	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020 .....	84
Cuadro 33	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: presupuesto de inversión por proyecto, 2016-2020 .....	85
Cuadro 34	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: presupuesto de inversión y ejecución por programa y proyecto, 2016-2020 .....	91
Cuadro 35	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: presupuesto de inversión y ejecución por departamento, 2016-2018 .....	93
Cuadro 36	Colombia Productiva: proyectos de inversión de MinCIT enfocados en productividad, 2017-2020 .....	96
Cuadro 37	Colombia Productiva: indicadores y metas del proyecto de inversión de 2020 de MinCIT enfocado en productividad.....	96
Cuadro 38	Innpulsa: presupuesto asignado por el Gobierno nacional, 2016-2020 .....	99
Cuadro 39	Innpulsa: presupuesto de Innpulsa, 2016-2020 .....	99
Cuadro 40	FONTUR: presupuesto asignado por el Gobierno nacional, 2016-2020 .....	102
Cuadro 41	Procolombia: presupuesto asignado por el Gobierno nacional, 2017-2020.....	104
Cuadro 42	Instituto Nacional de Metrología: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020 .....	105
Cuadro 43	Instituto Nacional de Metrología: convenios de cooperación internacional .....	106
Cuadro 44	Instituto Nacional de Metrología: presupuesto de inversión por proyecto, 2016-2020.....	107
Cuadro 45	Instituto Nacional de Metrología: presupuesto de inversión y ejecución por proyecto, 2016-2020 .....	109
Cuadro 46	Artesanías de Colombia: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020 .....	110
Cuadro 47	Artesanías de Colombia: presupuesto gestionado, 2018-2020.....	111
Cuadro 48	Artesanías de Colombia: presupuesto de inversión por proyecto, 2016-2020.....	111
Cuadro 49	Artesanías de Colombia: presupuesto de inversión y ejecución por programa y proyecto, 2016-2020 .....	114
Cuadro 50	Artesanías de Colombia: presupuesto de inversión y ejecución por departamento, 2016-2020 .....	115
Cuadro 51	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020 .....	117
Cuadro 52	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación: convenios especiales de Cooperación.....	117
Cuadro 53	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación: presupuesto de inversión por proyecto, 2016-2020 .....	118
Cuadro 54	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación: presupuesto de inversión y ejecución por programa y proyecto, 2016-2020 .....	122
Cuadro 55	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación: presupuesto de inversión y ejecución por departamento, 2016-2020 .....	123
Cuadro 56	Ministerio de Cultura: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020.....	124
Cuadro 57	Ministerio de Cultura: presupuesto de inversión por proyecto, 2016-2020 .....	125
Cuadro 58	Ministerio de Cultura: presupuesto de inversión y ejecución por programa y proyecto, 2016-2020 .....	129
Cuadro 59	Ministerio de Cultura: presupuesto de inversión y ejecución por departamento, 2016-2020 .....	130

Cuadro 60	SENA: regionales por zona .....	131
Cuadro 61	SENA: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020 .....	132
Cuadro 62	SENA: presupuesto de inversión por proyecto, 2016-2020 .....	133
Cuadro 63	SENA: presupuesto de inversión y ejecución por programa y proyecto, 2016-2020 .....	137
Cuadro 64	SENA: presupuesto de inversión y ejecución por departamento, 2016-2020 .....	139
Cuadro 65	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020 .....	140
Cuadro 66	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social: presupuesto de inversión por proyecto, 2016-2020 .....	141
Cuadro 67	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social: presupuesto de inversión y ejecución por programa y proyecto, 2016-2020 .....	144
Cuadro 68	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social: presupuesto de inversión y ejecución por departamento, 2016-2020 .....	145
Cuadro A1	Definiciones utilizadas para el desarrollo del estudio .....	154
Cuadro A2	Entidades públicas del SNCI del orden nacional sin mandato para apoyar a las empresas .....	156
Cuadro A3	Entidades adscritas o vinculadas de las entidades con mandato para apoyar a las empresas .....	161
 <b>Gráficos</b>		
Gráfico 1	Porcentaje del presupuesto de inversión destinado a financiar programas de apoyo a las empresas, promedio 2016-2020 .....	26
Gráfico 2	Participación de las entidades del Sistema en el total del presupuesto dedicado a programas de apoyo a las empresas, promedio 2016-2020 .....	28
Gráfico 3	Fuentes de recursos de financiación de programas de desarrollo empresarial de entidades del sistema de apoyo público a las empresas .....	33
Gráfico 4	Número de acuerdos de AGROSAVIA con financiadores y co-ejecutores, 2014-2019 .....	81
 <b>Diagrama</b>		
Diagrama 1	Entidades del Sistema de Apoyo Público a las empresas en Colombia .....	20
 <b>Mapas</b>		
Mapa 1	Presencia regional de las entidades del sistema público de apoyo a las empresas .....	34
Mapa 2	Distribución departamental de los recursos de inversión de las entidades del sistema de apoyo, promedio 2016-2020 .....	37



## Resumen

El Sistema Público de Apoyo a las Empresas en Colombia se enmarca en el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y se encuentra conformado por once entidades del orden nacional (cinco ministerios y seis entidades adscritas o vinculadas) que pertenecen a seis sectores de la administración central: el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el Ministerio de las Tecnologías, Información y Comunicaciones (MinTIC), el Ministerio de Cultura (MinCultura) y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias), el Instituto Nacional de Metrología (INM), Artesanías de Colombia, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), AGROSAVIA y el Fondo Único de las TIC. Entre 2019 y 2020 el presupuesto total de estas entidades representó el 22,1% y 20,8% del presupuesto de los sectores administrativos a los que pertenecen y 3,0% y 2,6% del Presupuesto General de la Nación (PGN), respectivamente.

Con el fin de tener mayor precisión sobre los recursos que son utilizados para ejecutar los programas destinados a apoyar el sector productivo colombiano se realizó un inventario de la oferta institucional de cada una de las entidades del Sistema de Apoyo Público a las Empresas y se contrastó con los objetivos, actividades y productos de los proyectos de inversión formulados por la entidad para el período 2016-2020. Adicionalmente, se identificaron otros rubros presupuestales que se orientan a apoyar actividades de desarrollo productivo del sector empresarial colombiano. En promedio entre 2016-2020, los recursos públicos del Sistema orientados a ejecutar programas de apoyo al desarrollo empresarial ascendieron a \$1.415 millones de dólares que corresponden al 1,8% del total del PGN y a 0,47% del producto interno bruto (PIB). Durante este período los recursos de inversión disminuyeron a una tasa promedio de 3% al pasar de \$1.416 a \$1.251 millones de dólares.

El SENA concentra el 65% de los recursos destinados a programas de desarrollo empresarial en el país, mientras que el MADR, el MinCIT, el MinCiencias, la ADR y AGROSAVIA conjuntamente explican el 32% y el MinTIC-FonTIC, el MinCultura, Artesanías de Colombia y el INM representan el 3% restante. La principal fuente de dichos recursos es el PGN ya sea a través de proyectos de inversión o por transferencias asignadas por mandato de Ley. Aunque para algunas entidades o patrimonios autónomos existe la posibilidad de gestionar recursos de otras fuentes (entidades territoriales, regalías, utilidades de empresas públicas y cooperación), éstas en su mayoría no son significativas frente a lo asignado o gestionado de PGN.

La ejecución del presupuesto específico del Sistema se hace desde el nivel central en la mayoría de los casos. Únicamente cuatro de las once entidades cuentan con presencia regional y sólo en dos de las cuatro las sedes regionales operan o ejecutan los programas desde los departamentos en donde se ubican. Así mismo, ante la poca diferenciación regional de los programas, en su ejecución, los recursos se concentran en los departamentos con mayores capacidades y tejido empresarial. Además, no existen mecanismos formales para que las entidades del Sistema, en la formulación de los programas, consideren las especificidades y necesidades regionales.

Como conclusión general se considera importante avanzar en mecanismos que permitan gestionar recursos diferentes a los de PGN para la provisión de programas de desarrollo productivo, conocer y procesar los diagnósticos que se llevan a cabo desde las regiones, en particular las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación (ADCI), y establecer estrategias de articulación entre las entidades de tal forma que se cubran las necesidades y las diferencias regionales con programas permanentes y que maximicen el acceso de los usuarios que requieren el apoyo.

## Introducción

Este estudio se realizó en el marco del proyecto “Desarrollo productivo y heterogeneidad espacial en América Latina: instituciones y desarrollo de capacidades en la programación e implementación de políticas productivas regionales”, financiado por la Unión Europea y la CEPAL.

El documento se articula en cuatro secciones: en la primera se describe el sistema nacional de apoyo público a las empresas, identificándose las once entidades que lo conforman.

En la segunda, se profundiza el análisis: por un lado, se realiza una estimación del monto de los recursos que las entidades identificadas destinan efectivamente a proyectos orientados al desarrollo empresarial; y, por otro, en un plano cualitativo, se discuten las modalidades adoptadas por las entidades del Sistema para relacionarse con las distintas realidades geográficas en las que operan.

La tercera sección está destinada a una revisión puntual de cada una de las entidades que conforman el Sistema.

La cuarta y última sección concluye el artículo con recomendaciones acerca de cómo puede mejorarse el Sistema potenciando su vinculación con los actores públicos y privados que operan en los distintos Departamentos del país.



# I. Descripción general del sistema de apoyo público a las empresas en Colombia

## A. Antecedentes Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI)

La estrategia de impulso a la competitividad ha sido parte del arreglo institucional del Gobierno nacional desde la década de los noventa del siglo pasado. El Decreto 2010 de 1994 creó inicialmente el Consejo Nacional de Competitividad como organismo asesor del Gobierno nacional en temas relacionados con la calidad, productividad y competitividad. Este Consejo estaba compuesto por siete representantes del gobierno<sup>1</sup>, siete representantes del sector empresarial, tres representantes del sector académico y tres representantes del sector laboral. Entre sus funciones se encontraban: i) presentar y promover propuestas y acuerdos para la elevación de la productividad y la competitividad en las empresas, sectores y ramas de la actividad económica; ii) sugerir acciones para la modernización de instituciones y normas que afecten la productividad y competitividad del país; iii) presentar propuestas referentes al desarrollo, formación, capacitación y actualización del factor humano; iv) identificar y recomendar prioridades en el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura física y de servicios en función de la productividad y la competitividad; y v) promover la constitución de Consejos Regionales de Competitividad.

Las funciones del Consejo Nacional de Competitividad fueron asignadas a la Comisión Mixta de Comercio Exterior a través del Decreto 2222 de 1998 debido a que se consideró en su momento que la formulación de la política general y sectorial de comercio exterior tenía como finalidad fundamental contribuir a la competitividad del sector productivo colombiano y a que las decisiones en materia de negociaciones comerciales constituyen elementos fundamentales en la competitividad<sup>2</sup>. De acuerdo con

<sup>1</sup> El Presidente de la República, el Consejero Presidencial para la economía y la competitividad, el Ministro de Agricultura, el Ministro de Comercio Exterior, el Ministro de Desarrollo Económico, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social y el Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

<sup>2</sup> La Comisión Mixta de Comercio Exterior fue creada por el artículo 15 de la Ley 7 de 1991 y estaba integrada por el Consejo Superior de Comercio Exterior y representantes del sector privado designados por el Consejo.

el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES<sup>3</sup>) 3439 "*Institucionalidad y principios rectores de política para la competitividad y productividad*", la Comisión Mixta planteó y promovió el desarrollo del Plan Estratégico Exportador 1999-2009 que contenía como uno de sus elementos la Política Nacional de Productividad y Competitividad (PNPC) la cual buscaba ofrecer instrumentos que fortalecieran la inserción del país en los mercados internacionales.

Al realizar un balance de la PNCP el documento CONPES 3439 identificó cuatro limitaciones: i) limitada injerencia sobre políticas que afectan la competitividad; ii) dificultades en la coordinación; iii) insuficiente participación del sector privado; y iv) debilidades en la definición de un sistema de seguimiento y evaluación. Para corregir estas limitaciones el documento CONPES recomendó realizar un ajuste institucional que implicaba la creación del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad (SNC) y de la Comisión Nacional de Competitividad (CNC)<sup>4</sup>. El SNC fue creado mediante el Decreto 2828 de 2006 con el fin de coordinar las actividades estatales y de los particulares, relacionadas con la competitividad del aparato productivo nacional. El SNC fue definido como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones públicas y privadas que prevén y promueven la puesta en marcha de una política de productividad y competitividad.

En este mismo decreto se conformó como órgano de concertación entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales y la sociedad civil la Comisión Nacional de Competitividad (CNC) que estaba compuesta por representantes del Gobierno nacional<sup>5</sup>, representantes de los entes territoriales<sup>6</sup> y representantes de la sociedad civil<sup>7</sup>. El Decreto 2828 de 2006 también determinó la posibilidad de crear comisiones regionales de competitividad (CRCs) por parte del Gobierno nacional en coordinación con las autoridades departamentales.

El Decreto 2828 de 2006 fue derogado por el Decreto 1500 de 2012 el cual reorganizó el SNC incluyendo el tema de innovación entre sus objetivos, definiendo sus componentes, modificando los órganos que lo integran y ampliando el alcance de las CRCs<sup>8</sup>. De esta forma, el SNC pasó a denominarse Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), el cual estaba conformado por: i) el conjunto de leyes, políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos relacionados con la política de competitividad, productividad e innovación; ii) las entidades del Estado responsables de las áreas de competitividad e innovación; y iii) las fuentes y recursos económicos para el manejo del SNCI.

Con respecto a los órganos que lo integran creó la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación (CNCI) y el Comité Ejecutivo. El primero de éstos se concibió, al igual que la CNC, como espacio de concertación entre el Gobierno nacional, las entidades territoriales y la sociedad civil y, a diferencia de la CNC, incluyó un mayor número de representantes de éstos tres estamentos<sup>9</sup>. El segundo órgano es el encargado de la coordinación y dirección de la CNCI y estaba integrado por la Consejería para la Gestión Pública y Privada, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), el DNP, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Confecámaras y el Consejo Privado de Competitividad.

<sup>3</sup> El CONPES es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

<sup>4</sup> Es importante notar que puesto que el SNC fue creado con base en el artículo 43 de la Ley 489 de 1998 este sistema administrativo y sus modificaciones solamente tiene como atribución la de coordinar las actividades estatales y de los particulares.

<sup>5</sup> Presidencia de la República, el DNP, ocho ministerios (Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía, Comercio, Industria y Turismo, Educación, Comunicaciones y Transporte), el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (Colciencias) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

<sup>6</sup> La Federación Nacional de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios.

<sup>7</sup> El Consejo Gremial Nacional, dos representantes del sector laboral designados por las centrales obreras, la Asociación Colombiana de Universidades (Ascún) y un representante de las universidades regionales.

<sup>8</sup> El artículo 33 de la Ley 1450 de 2011 estableció que las CRCs son el órgano de coordinación y articulación al interior de cada departamento para la implementación de las políticas de desarrollo productivo, de competitividad y productividad, de fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa, y de fomento de la cultura para el emprendimiento.

<sup>9</sup> Del gobierno nacional hacían parte 23 representantes de la presidencia de la república, los ministerios, departamentos administrativos y otras entidades del orden nacional; de los entes territoriales seis representantes de las CRCs, la Federación Colombiana de Municipios y la Federación Colombiana de Departamentos; y de la sociedad civil ocho representantes del Consejo Gremial Nacional, de las centrales obreras, de las instituciones de educación superior y de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras).

Luego, en el artículo 186 de la ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 “Todos por un nuevo país” (Ley 1753 de 2015) se ordenó, en primera instancia, la integración del SNCI con el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación para consolidar un único denominado Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI). Y, en segunda instancia, que los distintos arreglos institucionales departamentales impulsados por el Gobierno nacional que promueven agendas de competitividad, productividad, ciencia, tecnología e innovación debían integrarse a las CRCs en cada departamento con el propósito de articular sus agendas de trabajo.

Esta modificación institucional fue profundizada por el artículo 172 de la Ley 1955 de 2019 que creó el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) en el que se articularán los siguientes sistemas: el SNCTI; el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA); la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual (CIPI); el Consejo Nacional de Economía Naranja (CNEN); el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y los demás sistemas, órganos e instancias relacionadas con competitividad, productividad e innovación. La articulación de estos sistemas se llevará a cabo por medio de la CNCI que adicionalmente coordinará la elaboración, implementación y seguimiento de la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación.

## B. Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI)

La reglamentación del artículo 172 se llevó a cabo por medio del Decreto 1651 de 2019, el cual precisó que el SNCI se encargará de coordinar y orientar las actividades que realizan las instancias públicas, privadas y académicas relacionadas con la formulación, implementación y seguimiento de las políticas que promuevan la competitividad e innovación del país. Además, especificó las instancias del SNCI de la siguiente forma:

### a) En el nivel nacional:

- i) CNCI: encargada de asesorar al Gobierno nacional y articular los distintos sistemas, subsistemas e instancias que desarrollan actividades en materia de competitividad e innovación. La CNCI está integrada por cuarenta y seis miembros distribuidos de la siguiente forma: veintiséis representantes del Gobierno nacional, nueve representantes de los entes territoriales, seis representantes de la sociedad civil, dos representantes de las instituciones de educación superior y tres representantes del Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- ii) Comité ejecutivo: encargado de coordinar las actividades de las entidades del Gobierno nacional y el sector privado para la definición, concertación, implementación y seguimiento de las acciones de la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación (ANCI). Este comité está integrado por ocho representantes del Gobierno nacional<sup>10</sup>, dos representantes de la sociedad civil<sup>11</sup> y un representante de Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación (CRCIs).
- iii) Comité de regionalización: encargado de la interlocución entre las CRCIs con el comité ejecutivo. Este comité está conformado por doce representantes del Gobierno nacional<sup>12</sup>, dos representantes de la sociedad civil<sup>13</sup>, ocho representantes de los entes territoriales<sup>14</sup> y seis representantes de los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- iv) Comités técnicos: encargados de desarrollar un plan de acción detallado para mejorar la competitividad e innovación del país, teniendo como prioridad la implementación y cumplimiento de la ANCI.

<sup>10</sup> El Consejero Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público- Privada, quien lo presidirá, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministro de Trabajo, el Ministro de Educación Nacional, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministro de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Director del DNP.

<sup>11</sup> El Presidente Ejecutivo de Confecámaras y el Presidente del Consejo Privado de Competitividad.

<sup>12</sup> Vicepresidencia de la República, Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada, Consejería Presidencial para las Regiones, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de las Tecnologías, Información y Comunicaciones, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, DNP y el SENA.

<sup>13</sup> Confecámaras y Consejo Privado de Competitividad.

<sup>14</sup> Federación Nacional de Departamentos, Federación Colombiana de Municipios y seis representantes de las CRCIs.

**b) En el nivel regional:**

- i) CRCIs: encargadas de la coordinación y articulación de las distintas instancias a nivel departamental y subregional que desarrollen actividades dirigidas a fortalecer la competitividad e innovación en los departamentos en el marco del SNCI.
- ii) Comité ejecutivo de las CRCIs: espacio en el que el sector público, privado y la academia se coordinan para la formulación, concertación, implementación y seguimiento de la Agenda Departamental de Competitividad e Innovación (ADCI).

Como instrumentos de planeación, el Decreto 1651 de 2019 fijó los siguientes:

- i) ANCI: instrumento del Gobierno nacional para desarrollar de manera coordinada las políticas, programas y/o acciones prioritarias con el propósito de mejorar la competitividad e innovación del país. La formulación de este documento se debe realizar en los primeros seis meses de inicio de cada Gobierno y presentarse a consideración del Comité Ejecutivo para su adopción. La ANCI 2019–2022<sup>15</sup> definió 23 productos sustentados en las líneas estratégicas del PND 2018–2022, que se alinean, a su vez, con los objetivos, estrategias y líneas de acción definidos en el Conpes 3866 “Política de Desarrollo Productivo”. La ANCI tiene un alcance nacional y su obtención depende de las actividades realizadas por diferentes entidades del SNCI. La implementación y alcance de las metas definidas para cada producto de la ANCI es monitoreado para producir un reporte de seguimiento semestral, el cual es presentado ante el Comité Ejecutivo y publicado en la página Colombia Competitiva. Sobre las ANCI no se han realizado evaluaciones de impacto.
- ii) ADCI: herramienta a través de la cual se definen y priorizan iniciativas, programas o proyectos estratégicos de corto y mediano plazo para impulsar la competitividad y la innovación de los departamentos. El MinCIT y Confecámaras han apoyado la elaboración de las ADCI en los 32 departamentos a través de la aplicación de una metodología estándar de identificación de brechas y de programas, proyectos e iniciativas para abordarlas. Como resultado, las 32 CRCI tienen su Agenda Departamental, la cual fue revisada y ajustada en 2020 de cara a las necesidades de reactivación derivadas de la pandemia de COVID-19. Algunos aspectos de las Agendas pueden ser consultados en la página web Competitivas<sup>16</sup>. Empero, documentos consolidados tanto de diagnóstico como de los programas, proyectos e iniciativas actualizados no se encuentran disponibles para el público aún.
- iii) Plan Regional de Competitividad: instrumento de planeación de largo plazo que establece la visión compartida y unificada de los actores del desarrollo del Departamento.

### **C. Identificación del sistema de apoyo público a las empresas en Colombia**

Con el fin de describir la oferta institucional de las entidades del Gobierno nacional dirigida a apoyar las iniciativas productivas del sector empresarial en Colombia se llevó a cabo un ejercicio de selección a partir de las entidades que conforman el SNCI. En primer lugar, las cuarenta y seis entidades representadas en la CNCI fueron clasificadas en dos categorías: Públicas y Privadas (véase el cuadro 1).

<sup>15</sup> Esta hoja de ruta se encuentra publicada en la página Colombia Competitiva (<http://www.colombiacompetitiva.gov.co/snaci/agenda-nacional-de-competitividad/agenda-nacional>).

<sup>16</sup> <http://www.competitivas.gov.co/agendas/publico>.

**Cuadro 1**  
**Entidades públicas y privadas de la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación (CNCI)**

<b>Públicas (32)</b>	<b>Privadas (14)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República (4)</li> <li>• Ministerios (17)</li> <li>• Departamentos administrativos (2)</li> <li>• Servicio Nacional de Aprendizaje</li> <li>• Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales</li> <li>• Superintendencia de Industria y Comercio</li> <li>• Gobernaciones (6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Privado de Competitividad</li> <li>• Confecámaras</li> <li>• Consejo Gremial Nacional (2)</li> <li>• Centrales obreras (2)</li> <li>• Asociación Colombiana de Universidades</li> <li>• Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Superior con Formación Técnica Profesional y/o Tecnológica</li> <li>• Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación (3)</li> <li>• Federación Nacional de Departamentos</li> <li>• Federación Colombiana de Municipios</li> <li>• Asociación Colombiana de Ciudades Capitales</li> </ul>

**Fuente:** Decreto 1651 de 2019. Elaboración propia.

En segundo lugar, al excluir las entidades privadas y las entidades públicas regionales de las incluidas en el cuadro 1 tenemos veintiséis entidades del orden nacional (Presidencia incluye dos consejerías y la Vicepresidencia) (véase el cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Entidades públicas del orden nacional de la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación (CNCI)**

<b>Entidades</b>	
Presidencia de la República (4)	Ministerio de Trabajo
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	Ministerio de Minas y Energía
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Ministerio de Educación Nacional
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Ministerio de Cultura	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ministerio de Transporte
Ministerio de Interior	Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Relaciones Exteriores	Departamento Administrativo de la Función Pública
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)
Ministerio de Justicia y del Derecho	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)
Ministerio de Defensa Nacional	Superintendencia de Industria y Comercio
Ministerio de Salud y Protección Social	

**Fuente:** Decreto 1651 de 2019. Elaboración propia.

En tercer lugar, excluyendo las entidades del orden nacional que no tienen mandato legal (objeto y funciones) para apoyar las empresas, o que este se enfoca en el diseño, formulación, implementación o evaluación de políticas públicas o vigilancia y control<sup>17</sup>, quedan seis entidades: i) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR); ii) Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias); iii) Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT); iv) Ministerio de Cultura (MinCultura); v) Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC); y, vi) Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (véase el cuadro 3).

<sup>17</sup> Entre las entidades no incluidas se encuentra, por ejemplo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) que tiene como objetivo la definición, formulación y ejecución de la política económica del país, de los planes generales, programas y proyectos relacionados con esta, así como la preparación de las leyes, la preparación de los decretos y la regulación, en materia fiscal, tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal, de tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Junta Directiva del Banco de la República (Decreto 4712 de 2008). Ver Anexo B donde se encuentra un resumen de las entidades no incluidas.

**Cuadro 3**  
**Entidades públicas del SNCI del orden nacional con mandato para apoyar a las empresas**

<b>Entidad</b>	<b>Ley/decreto</b>	<b>Objetivos/funciones</b>
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Decreto 1985 de 2013: Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.	Artículo 2. Objetivos. Promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones.
Ministerio de Ciencia, tecnología e innovación	Decreto 2226 de 2019: Por el cual se establece la estructura del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones.	Artículo 2. Objetivos generales y específicos. 2.2. Objetivos Específicos: 2. Establecer estrategias para el avance del conocimiento científico, el desarrollo sostenible, ambiental, social, cultural y la transferencia y apropiación social de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación, para la consolidación de una sociedad basada en el conocimiento. 4. Garantizar las condiciones necesarias para que los desarrollos científicos, tecnológicos e innovadores, se relacionen con el sector productivo y favorezcan el emprendimiento, la productividad y la competitividad. 5. Velar por la consolidación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTel).
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Decreto 210 de 2003: Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones.	Artículo 25. Dirección de productividad y competitividad. Son funciones de la Dirección de Productividad y Competitividad las siguientes: 3. Formular, implementar, concertar y evaluar la política de productividad y competitividad, y los planes y programas derivados de esta, con el fin de mejorar la productividad de las empresas y la competitividad de los productos y servicios del país. Artículo 26. Dirección de micro, pequeña y mediana empresa -Mipymes. Son funciones de la Dirección de Mipymes las siguientes: 1. Formular, implementar, proponer, concertar y evaluar las políticas, planes y programas financieros y no financieros de fomento, apoyo, modernización y fortalecimiento, que faciliten la creación de empresas en Colombia y la consolidación de nuevos mercados de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como participar y apoyar a las entidades y dependencias responsables en la formulación de la política industrial, e implementar los planes y programas de su competencia.
Ministerio de Cultura	Decreto 2120 de 2018: Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Cultura.	Artículo 2. Funciones generales del Ministerio de Cultura. 5. Orientar, planear y promover la industria cinematográfica colombiana. 7. Formular la política integral de la economía cultural y creativa (economía naranja) y liderar las acciones para su implementación con los otros sectores que la integran. Artículo 14. Funciones del Despacho del Viceministro de la Creatividad y la Economía Naranja: 7. Incentivar acciones de empresariado y agremiación del trabajo en la cadena de valor de los diversos sectores que hacen parte del campo de la economía cultural y creativa. 24. Articular con el Banco de Desarrollo Empresarial y de Comercio Exterior (BANCOLDEX) la generación de instrumentos y estrategias para la financiación a emprendedores creativos y la disponibilidad de capitales iniciales —semillas y emprender— a través de procesos concursales.

Cuadro 3 (conclusión)

Entidad	Ley/decreto	Objetivos/funciones
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Ley 1341 de 2009: Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones —TIC—, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones. Ley 1978 de 2019: Por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones	Artículo 17. Objetivos del ministerio. Los objetivos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: 2. Promover el uso y apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones entre los ciudadanos, las empresas, el Gobierno y demás instancias nacionales como soporte del desarrollo social, económico y político de la Nación. 3. Impulsar el desarrollo y fortalecimiento del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, promover la investigación e innovación buscando su competitividad y avance tecnológico conforme al entorno nacional e internacional.
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Ley 119 de 1994: Por la cual se reestructura el SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones.	Artículo 4. Funciones. Son funciones del SENA las siguientes: 3. Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo. 8. Dar capacitación en aspectos socio empresariales a los productores y comunidades del sector informal urbano y rural.

Fuente: Elaboración propia.

En cuarto lugar, identificando las entidades adscritas y vinculadas de las entidades del cuadro 3 se obtienen dieciséis entidades adicionales que podrían tener mandato legal para apoyar las empresas del sector productivo colombiano (véase el cuadro 4).

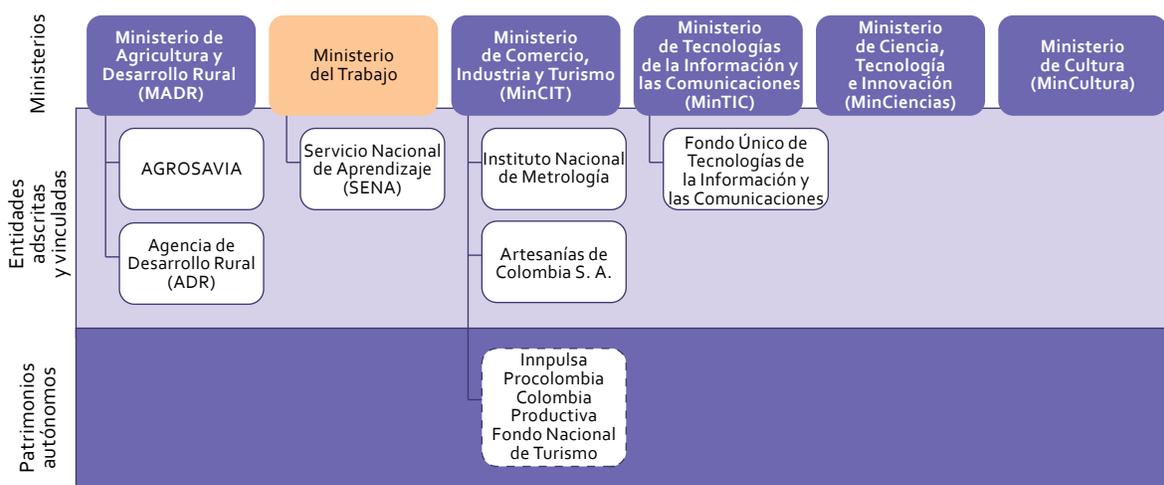
**Cuadro 4**  
**Entidades adscritas o vinculadas de las entidades con mandato para apoyar a las empresas**

Entidad	Adscritas o vinculadas
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) Agencia Nacional de Tierras (ANT) Agencia de Desarrollo Rural (ADR) Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) Banco Agrario de Colombia S.A Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Superintendencia de Sociedades Junta Central de Contadores Consejo Técnico de la Contaduría Pública Instituto Nacional de Metrología Artesanías de Colombia S. A. Fondo Nacional de Garantías S.A. (FNG) Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex)
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Fuente: Elaboración propia.

En quinto lugar, identificando las entidades del cuadro 4 que tienen mandato legal (objeto y funciones) para apoyar las empresas y excluyendo aquellas cuya función principal es procesar y divulgar la información básica, realizar investigación básica y aplicada<sup>18</sup>, dar crédito o garantías financieras<sup>19</sup> o vigilancia y control se obtiene un grupo de siete entidades<sup>20</sup>. Con este resultado y el obtenido previamente con las entidades cabeza de sector del SNCI es posible conformar un grupo final de once entidades que tienen entre sus objetivos y funciones apoyar el desarrollo productivo de las empresas, el cual se denominará Sistema de Apoyo Público a las Empresas en Colombia (véase el diagrama 1). Adicionalmente, se incluirá en el análisis de las entidades el Departamento Administrativo de Prosperidad Social (DPS), que, si bien no hace parte del SNCI, será documentado para visibilizar los programas que desarrolla orientados a apoyar la inclusión productiva y el emprendimiento por necesidad en desarrollo de su misión de contribuir a la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica de población vulnerable o víctima del conflicto<sup>21</sup>.

**Diagrama 1**  
**Entidades del Sistema de Apoyo Público a las empresas en Colombia**



Fuente: Elaboración propia.

Presupuestalmente las entidades incluidas en el diagrama 1 hacen parte de seis sectores administrativos que entre 2019 y 2020 tuvieron recursos que ascendieron en promedio a \$10.327 millones de dólares que representan 13,1% del Presupuesto General de la Nación (PGN) (véase el cuadro 5)<sup>22</sup>. El presupuesto de las entidades del Sistema de Apoyo Público a las Empresas representa en total 22,1% y 20,8% del presupuesto de los sectores administrativos a los que pertenecen y 3,0% y 2,6% del PGN en 2019 y 2020, respectivamente.

<sup>18</sup> Si bien estas entidades hacen parte del Sistema de Apoyo Público a las Empresas, en esta fase del estudio no fueron incluidas debido a las limitaciones de información.

<sup>19</sup> Estas entidades también hacen parte del Sistema de Apoyo Público a las Empresas, pero dada su naturaleza y características deben ser estudiadas con criterios y enfoque particular, por lo que no fueron incluidas en este estudio.

<sup>20</sup> En el anexo C se encuentra una descripción de las funciones de las entidades adscritas y vinculadas.

<sup>21</sup> El Global Entrepreneurship Monitor (GEM) define dos tipos de emprendimientos: i) Oportunidad: empresas creadas con base en la identificación, desarrollo y explotación de una oportunidad única de negocio; y ii) Necesidad: empresas creadas debido a la ausencia de una alternativa laboral mejor o falta de empleo (GEM Colombia, 2019).

<sup>22</sup> Dado que AGROSAVIA recibe el presupuesto de gastos a través de una transferencia corriente que le asigna el MADR, como se explicará más adelante, esta entidad no se encuentra explícitamente listada en el cuadro 1 aunque su presupuesto sí está contemplado. Adicionalmente en 2020 el total de las entidades no coincide con la agregación de todos los presupuestos puesto que el presupuesto de funcionamiento de Artesanías de Colombia fue asignado a través del MinCIT, por lo que sólo se agrega una vez.

El sector Comercio, Industria y Turismo cuenta con cuatro Patrimonios Autónomos que administran recursos de diferentes fuentes, algunos de ellos cuentan con recursos que les son destinados específicamente desde la Ley y, aunque no son entidades, tienen un rol importante en la ejecución de los recursos destinados al apoyo de las empresas. Estos patrimonios son el Fondo Nacional de Turismo (FONTUR), Colombia Productiva, Innpulsa y Procolombia.

**Cuadro 5**  
**Sectores administrativos del Sistema de Apoyo Público a las Empresas en Colombia:**  
**presupuesto general de la Nación asignado, 2019-2020**  
*(En miles de dólares)*

Sector/entidad	2019	2020	Participación 2019 <i>(en porcentajes)</i>	Participación 2020 <i>(en porcentajes)</i>
Ministerio de Agricultura	339 941	234 898	47,0	42,5
Agencia de Desarrollo Rural (ADR)	76 180	63 113	10,5	11,4
<b>Agricultura y desarrollo rural</b>	<b>723 376</b>	<b>553 030</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Ministerio de Comercio	177 845	184 678	58,3	58,9
Instituto Nacional de Metrología	7 527	8 376	2,5	2,7
Artesanías de Colombia	7 018	6 875	2,3	2,2
<b>Comercio, industria y turismo</b>	<b>305 243</b>	<b>313 623</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Fondo Único de las TIC	347 184	389 539	69,2	85,5
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	16 511	14 885	3,3	3,3
<b>Tecnologías de la información y las comunicaciones</b>	<b>501 604</b>	<b>455 813</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación</b>	<b>106 957</b>	<b>105 926</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Ministerio de Cultura	98 896	100 762	84,7	86,3
<b>Cultura</b>	<b>116 723</b>	<b>116 749</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Servicio Nacional de Aprendizaje	1 094 201	1 045 777	12,8	11,9
<b>Trabajo</b>	<b>8 545 631</b>	<b>8 810 540</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Total entidades Sistema de Apoyo Público a las Empresas	2 272 261	2 151 998	22,1	20,8
Total sectores administrativos del Sistema de Apoyo Público a las Empresas	10 299 535	10 355 681	3,0	2,6
Total Presupuesto General de la Nación	76 312 584	81 211 564	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Cálculos propios.



## II. Descripción agregada del Sistema de Apoyo Público a las Empresas en Colombia

Esta sección hace una caracterización del Sistema de Apoyo Público a las Empresas a partir de la descripción de su presupuesto general y el específico dedicado a los objetivos y programas de desarrollo productivo, así como su ejecución agregada y regionalizada. Así mismo, a partir de los resultados de seis entrevistas semiestructuradas realizadas a entidades que hacen parte del Sistema<sup>23</sup>, se hará una descripción cualitativa de los mecanismos o procedimientos e insumos y criterios utilizados por las entidades para el diseño y ejecución de los programas de apoyo a las empresas. Los conceptos presupuestales y de estructura del Estado colombiano, así como los utilizados para la identificación de los programas e instrumentos se encuentran en el anexo A.

### A. Descripción cuantitativa

#### 1. Presupuesto general del Sistema de Apoyo Público a las Empresas 2016-2020

El presupuesto general de las entidades que conforman el Sistema de Apoyo Público a las Empresas en Colombia ascendió, en promedio entre 2017-2020, a \$2.363 millones de dólares y representó 3,0% del PGN<sup>24</sup>. Entre 2017 y 2020 el presupuesto del Sistema equivalió, en promedio, a 0,76% del PIB. Se observa que en este período el presupuesto asignado a las entidades del Sistema se ha reducido en \$413 millones de dólares. La entidad del Sistema que mayor presupuesto total asignado tiene es el SENA, seguido del Fondo Único de las TIC y el MADR. Es importante notar que en el presupuesto de transferencias del MADR se encuentra el presupuesto que es asignado a AGROSAVIA.

<sup>23</sup> A partir de las entrevistas se indagó sobre los procedimientos y criterios desarrollados por las entidades para el diseño, ejecución y seguimiento de los Programas, así como los criterios utilizados para definir los componentes y características presupuestales y técnicas de estos. Entre el 18 de noviembre y el 7 de diciembre de 2020 se llevaron a cabo seis entrevistas virtuales con los funcionarios de las siguientes entidades: Innpulsa, AGROSAVIA, ADR, SENA, Colombia Productiva y el MinCIT. Adicionalmente, Minciencias dio respuesta por escrito al cuestionario previamente enviado.

<sup>24</sup> Los datos del presupuesto de gastos fueron obtenidos de la información publicada por el MHCP sobre ejecución del PGN. Este último se materializa cada año mediante la Ley Anual sobre el Presupuesto General de la Nación que se constituye en el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social definidos por el Gobierno nacional. El procedimiento de formulación y aprobación del presupuesto se describe con mayor detalle en el anexo D.

Los gráficos incluidos en el cuadro 6 muestran la distribución del presupuesto entre gastos de personal, generales y transferencias, que conforman el presupuesto de funcionamiento<sup>25</sup> y el presupuesto de gastos de inversión<sup>26</sup>.

**Cuadro 6**  
**Presupuesto General de la Nación asignado al Sistema de Apoyo Público a las Empresas, 2017-2020**  
(En miles de dólares)

Entidad	Concepto	2017	2018	2019	2020	Promedio	Participación
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	<b>Funcionamiento</b>	17 787	18 668	16 511	14 885	16 963	100%
	Gastos de personal	15 459	16 017	14 325	12 414	14 554	86%
	Gastos generales	508	507	1 048	852	729	4%
	Transferencias	1 820	2 144	1 138	1 620	1 680	10%
<b>Total</b>	<b>17 787</b>	<b>18 668</b>	<b>16 511</b>	<b>14 885</b>	<b>16 963</b>	<b>100%</b>	
Fondo Único de las TIC	<b>Funcionamiento</b>	32 840	138 295	115 764	81 644	92 136	25%
	Gastos de personal	92	92	-	-	46	0%
	Gastos generales	2 919	3 146	3 649	3 330	3 261	1%
	Transferencias	29 829	135 056	112 115	78 314	88 829	24%
<b>Inversión</b>	<b>301 411</b>	<b>252 131</b>	<b>231 420</b>	<b>307 895</b>	<b>273 214</b>	<b>75%</b>	
<b>Total</b>	<b>334 252</b>	<b>390 426</b>	<b>347 184</b>	<b>389 539</b>	<b>365 350</b>	<b>100%</b>	
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	<b>Funcionamiento</b>	114 902	139 222	152 349	121 219	131 923	36%
	Gastos de personal	7 819	7 979	6 869	6 104	7 193	2%
	Gastos generales	3 515	3 661	4 469	4 018	3 916	1%
	Transferencias	103 569	127 581	141 011	111 097	120 815	33%
<b>Inversión</b>	<b>377 666</b>	<b>261 250</b>	<b>187 592</b>	<b>113 678</b>	<b>235 047</b>	<b>64%</b>	
<b>Total</b>	<b>492 568</b>	<b>400 472</b>	<b>339 941</b>	<b>234 898</b>	<b>366 970</b>	<b>100%</b>	
Agencia de Desarrollo Rural	<b>Funcionamiento</b>	6 189	7 432	6 703	9 702	7 506	8%
	Gastos de personal	4 641	5 402	4 395	3 640	4 519	5%
	Gastos generales	1 395	1 806	2 135	1 914	1 813	2%
	Transferencias	152	224	173	4 148	1 174	1%
<b>Inversión</b>	<b>121 812</b>	<b>95 375</b>	<b>69 478</b>	<b>53 411</b>	<b>85 019</b>	<b>92%</b>	
<b>Total</b>	<b>128 001</b>	<b>102 807</b>	<b>76 180</b>	<b>63 113</b>	<b>92 525</b>	<b>100%</b>	
<b>AGROSAVIA</b>	<b>Transferencia del MADR</b>	<b>54 365</b>	<b>62 001</b>	<b>74 416</b>	<b>67 045</b>	<b>64 457</b>	<b>100%</b>
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	<b>Funcionamiento</b>	137 511	119 360	125 547	119 824	125 561	68%
	Gastos de personal	14 809	15 191	12 055	10 612	13 117	7%
	Gastos generales	7 365	10 231	9 629	8 608	8 958	5%
	Transferencias	115 537	93 938	103 862	100 604	103 485	56%
<b>Inversión</b>	<b>74 143</b>	<b>39 733</b>	<b>52 297</b>	<b>64 854</b>	<b>57 757</b>	<b>32%</b>	
<b>Total</b>	<b>211 654</b>	<b>159 093</b>	<b>177 845</b>	<b>184 678</b>	<b>183 317</b>	<b>100%</b>	
Instituto Nacional de Metrología	<b>Funcionamiento</b>	3 729	4 235	3 882	3 506	3 838	54%
	Gastos de personal	3 107	3 260	2 879	2 580	2 956	41%
	Gastos generales	550	568	622	569	577	8%
	Transferencias	72	408	381	357	304	4%
<b>Inversión</b>	<b>2 460</b>	<b>2 338</b>	<b>3 645</b>	<b>4 870</b>	<b>3 328</b>	<b>46%</b>	
<b>Total</b>	<b>6 189</b>	<b>6 574</b>	<b>7 527</b>	<b>8 376</b>	<b>7 167</b>	<b>100%</b>	
Artesanías de Colombia	<b>Funcionamiento</b>	3 245	3 397	3 188	2 830	3 165	45%
	Gastos de personal	3 000	3 148	2 955	2 830	2 276	42%
	Gastos generales	231	231	233	-	174	2%
	Transferencias	14	18	-	-	715	0%
<b>Inversión</b>	<b>4 259</b>	<b>3 426</b>	<b>3 830</b>	<b>4 045</b>	<b>3 890</b>	<b>55%</b>	
<b>Total</b>	<b>7 505</b>	<b>6 823</b>	<b>7 018</b>	<b>6 875</b>	<b>7 055</b>	<b>100%</b>	
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	<b>Funcionamiento</b>	7 940	8 287	7 152	6 526	7 476	7%
	Gastos de personal	6 578	6 690	3 778	3 681	5 182	5%
	Gastos generales	1 052	1 070	3 251	2 483	1 964	2%
	Transferencias	309	527	123	362	330	0%
<b>Inversión</b>	<b>120 931</b>	<b>106 238</b>	<b>99 805</b>	<b>99 400</b>	<b>106 594</b>	<b>93%</b>	
<b>Total</b>	<b>128 870</b>	<b>114 525</b>	<b>106 957</b>	<b>105 926</b>	<b>114 070</b>	<b>100%</b>	
Ministerio de Cultura	<b>Funcionamiento</b>	65 374	79 879	64 079	61 736	67 767	62%
	Gastos de personal	8 551	8 972	8 027	7 260	8 202	8%
	Gastos generales	5 442	5 750	5 209	4 480	5 220	5%
	Transferencias	51 381	65 157	50 842	49 997	54 344	50%
<b>Inversión</b>	<b>32 506</b>	<b>39 789</b>	<b>34 817</b>	<b>39 026</b>	<b>41 485</b>	<b>38%</b>	
<b>Total</b>	<b>117 880</b>	<b>119 668</b>	<b>98 896</b>	<b>100 762</b>	<b>109 252</b>	<b>100%</b>	
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	<b>Funcionamiento</b>	25 320	29 271	26 881	24 991	26 616	2%
	Gastos de personal	16 721	17 762	16 434	13 187	16 026	1%
	Gastos generales	2 853	2 991	4 170	4 041	3 514	0%
	Transferencias	5 746	8 519	6 277	7 762	7 076	1%
<b>Inversión</b>	<b>1 094 769</b>	<b>1 117 640</b>	<b>1 067 321</b>	<b>1 020 787</b>	<b>1 075 129</b>	<b>98%</b>	
<b>Total</b>	<b>1 120 089</b>	<b>1 146 911</b>	<b>1 094 201</b>	<b>1 045 777</b>	<b>1 101 745</b>	<b>100%</b>	
<b>Total Sistema de apoyo a las empresas</b>		<b>2 564 595</b>	<b>2 465 967</b>	<b>2 272 261</b>	<b>2 151 998</b>	<b>2 363 705</b>	
Participación en el PGN Total		3,3%	3,1%	3,0%	2,6%	3,0%	
Participación en el PIB		0,82%	0,74%	0,70%	0,80%	0,76%	
Entidad	Concepto	2017	2018	2019	2020	Promedio	Participación
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	<b>Funcionamiento</b>	50 556	53 990	47 985	44 003	49 134	5%
	Gastos de personal	34 446	37 828	32 178	26 926	32 845	3%
	Gastos generales	12 979	15 194	14 448	12 869	13 402	1%
	Transferencias	3 131	2 968	1 360	4 007	2 887	0%
<b>Inversión</b>	<b>1 125 068</b>	<b>987 344</b>	<b>861 155</b>	<b>941 001</b>	<b>978 642</b>	<b>95%</b>	
<b>Total</b>	<b>1 175 624</b>	<b>1 041 334</b>	<b>909 140</b>	<b>985 004</b>	<b>1 027 776</b>	<b>100%</b>	
<b>Total Sistema de apoyo a las empresas + inclusión productiva</b>		<b>3 740 219</b>	<b>3 507 301</b>	<b>3 181 402</b>	<b>3 137 002</b>	<b>3 391 481</b>	
Participación en el PGN Total		4,8%	4,4%	4,2%	3,9%	4,3%	
Participación en el PIB		1,3%	1,1%	1,0%	1,0%	1,1%	

**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional-Capítulo II y Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

Nota: No se agrega el valor de transferencia de AGROSAVIA puesto que se encuentra incluido en el rubro de Transferencias del MADR. En 2020 se resta el valor de gastos de personal de Artesanías ya que se encuentra incluido en las transferencias de MinCIT.

<sup>25</sup> Estos gastos se definen de la siguiente forma (MHCP, 2020):

- Gastos de personal: son los gastos que debe hacer el Estado como contraprestación de los servicios que recibe, bien sea por una relación laboral o a través de contratos.
- Gastos generales: son los gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para que las entidades cumpla con las funciones asignadas y con el pago de los impuestos y multas a que estén sometidas legalmente.
- Transferencias: son recursos que transfieren las entidades a otras entidades (nacionales, internacionales, públicas o privadas) con fundamento en un mandato legal (corrientes) o para gastos de capital y la capitalización del ente receptor (capital).

<sup>26</sup> Éstos se refieren en términos generales a los que permiten acrecentar la capacidad de producción y la productividad de la estructura física, económica y social. Es importante señalar que desde el punto de vista presupuestal los recursos de los que dispone una entidad corresponden a una autorización máxima de gasto otorgada en la Ley del PGN, por ello, esta autorización no debería comprenderse como ingresos percibidos por las entidades y se denominan gastos. Para mayor detalle ver Departamento Nacional de Planeación (DNP), (2011). Manual de Procedimientos del Banco Nacional de Programas y Proyectos, BPIN-2011. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

Las entidades que dedican una proporción alta a los gastos de personal son el MinTIC, el INM y Artesanías de Colombia. En el caso del Ministerio, este alto porcentaje se debe a que esta entidad no recibe presupuesto de inversión, dado que éste es canalizado a través del Fondo Único de las TIC. Además, sus gastos generales son bajos y también las transferencias, que se encuentran en mayor proporción en el Fondo. El INM, por su parte, es una entidad pequeña que presta servicios con sus recursos humanos propios que son técnicos y científicos altamente calificados. Aunque no es evidente en el cuadro 6, como se verá en la siguiente sección, este comportamiento es similar en AGROSAVIA, que también es un centro de investigación y, por lo tanto, su quehacer está basado en su capital humano.

Los cuatro Ministerios reciben un alto porcentaje de recursos a través de transferencias, las cuales usualmente no son ejecutadas por ellos mismos sino trasladados a otras entidades nacionales o internacionales o patrimonios autónomos, por mandato legal. En el caso de MinCIT 40% del total de transferencias corresponde al presupuesto que posteriormente es transferido a Procolombia mientras que en el MADR el 53% de las transferencias son asignadas a AGROSAVIA. Finalmente, el presupuesto del SENA<sup>27</sup> y MinCiencias se asigna en más de 93% a través del rubro de inversión.

## 2. Presupuesto específico del Sistema de Apoyo Público a las Empresas 2016-2020

Un objetivo en este estudio es identificar el tamaño del Sistema de Apoyo Público a las Empresas en términos de los programas que son ofrecidos para apoyar el desarrollo productivo y los recursos utilizados para proveerlos<sup>28</sup>. Por esta razón, con el fin de tener mayor especificidad sobre los recursos que son utilizados para ejecutar los *programas* destinados a apoyar el sector productivo colombiano se realizó un inventario de la oferta institucional de cada una de las entidades del Sistema, el cual se contrastó con los objetivos, actividades y productos de los proyectos de inversión formulados por la entidad para el período 2016-2020 y se seleccionaron aquellos proyectos que, según el análisis hecho, se destinan a financiar la ejecución de los *programas*.

Este procedimiento permitió establecer, en primera instancia, los recursos de inversión destinados a elevar el nivel de productividad y competitividad del sector privado y apoyar el desarrollo de las actividades productivas. Y, en segunda instancia, a clasificar los proyectos en diferentes categorías de programas según la entidad como, por ejemplo: extensión agropecuaria; proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, desarrollo turístico territorial; emprendimiento y formalización; generación y uso del conocimiento científico y tecnológico. Así mismo, es posible identificar y “descartar” los proyectos que no se destinan directamente a la ejecución de los programas de desarrollo productivo de la entidad, por ejemplo, aquellos orientados a la mejora de la sede o al funcionamiento del sistema de gestión de calidad. En suma, del total de proyectos de inversión de cada entidad, se extrajo un subconjunto de proyectos que se alinean y utilizan para ejecutar los programas ofertados por la entidad para el apoyo al desarrollo empresarial<sup>29</sup>.

Entre las entidades del Sistema de Apoyo Público a las Empresas y el DPS en el período 2016-2020 se identificaron 386 proyectos de inversión (un proyecto de inversión puede ser formulado para más de un año). Una vez revisados, fueron seleccionados 136 proyectos cuyos objetivos, productos y metas indican que los recursos se orientan a financiar la ejecución de los programas de apoyo a las empresas identificados en cada entidad. Los casos específicos de inclusión de recursos en el sistema, a través de otras fuentes y métodos serán presentados a lo largo del análisis.

<sup>27</sup> Aunque el presupuesto del SENA se asigna a través de funcionamiento e inversión, la fuente de recursos es de destinación específica, por un lado, del recaudo del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) y de los aportes parafiscales realizados por las sociedades y personas jurídicas y asimiladas correspondientes a los empleados que devenguen más de diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes (Ley 1607 de 2012).

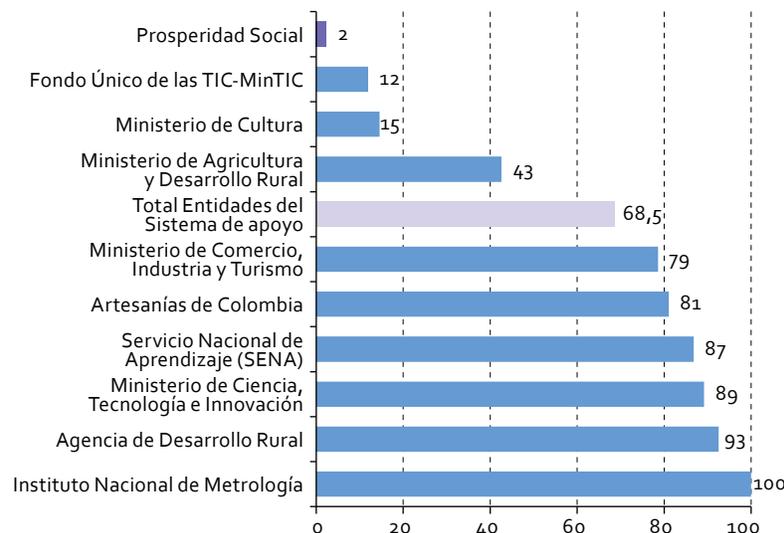
<sup>28</sup> Se entiende por *programa* una intervención establecida por los organismos o entidades del Sistema, con objetivos y lineamientos específicos definidos que se propone alcanzar para operacionalizar las políticas y orientaciones formuladas por las entidades de la administración central (anexo A).

<sup>29</sup> Es importante mencionar que este procedimiento no es factible que sea realizado en todas las entidades. Este es el caso de AGROSAVIA (MADR) y del patrimonio autónomo Procolombia (MinCIT), los cuales reciben el presupuesto a través de una transferencia corriente y por lo tanto no formulan proyectos de inversión.

La participación promedio de los programas de apoyo a las empresas en el total del presupuesto de inversión de las entidades del Sistema es igual a 68,5%, pero varía entre las entidades analizadas. Como lo muestra el gráfico 1 en el caso del INM el 100% del presupuesto de inversión se destina a los programas del Sistema porque esta entidad presta sus servicios de calibración o capacitación a partir de laboratorios, insumos y recurso humano propios. Dado esto, todos los proyectos de inversión se destinan al fortalecimiento de las capacidades para la prestación y comercialización de dichos servicios, incluidos aquellos destinados a la mejora de la sede en donde se encuentran los laboratorios.

En el otro extremo se encuentra el Fondo Único de las TIC, a través del cual se asignan los recursos de inversión del MinTIC. En este caso, la mayor proporción de recursos de inversión se destinan a la ampliación del programa de telecomunicaciones sociales, a apoyar a los operadores públicos del servicio de televisión nacional, a implementar soluciones de acceso comunitario a las TIC, a ampliar el acceso a internet y al programa computadores para educar. Por ello, de los 59 proyectos del Fondo, únicamente 7, que representan 12% del total de los recursos, se destinan a programas de apoyo al desarrollo productivo como el impulso a la transformación digital de las empresas colombianas, el fomento del desarrollo de la industria digital o de las habilidades en el talento humano requerido por ésta. En forma similar, el MinCultura dedica una alta proporción de sus recursos a construir, adecuar, rehabilitar, restaurar y dotar espacios culturales, y promover la protección, conservación y salvaguardia del patrimonio cultural y 15% del total se dirige a fomentar las industrias culturales y la actividad artística y cultural.

**Gráfico 1**  
**Porcentaje del presupuesto de inversión destinado a financiar programas de apoyo a las empresas, promedio 2016-2020**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Capítulo III, Cálculos propios.

Por otro lado, como resultado del análisis del DPS se evidencia que la proporción de recursos de inversión destinada a programas de inclusión productiva es muy baja, en comparación con el total de este rubro para la entidad. Esto se debe a que el mayor porcentaje de recursos es dirigido a los programas de transferencias condicionadas para la superación de la pobreza y la atención de población vulnerable o víctima de desplazamiento.

Con base en la identificación y agregación de los recursos de inversión destinados por el grupo de entidades que conforman el Sistema de Apoyo Público a las Empresas en Colombia a programas de desarrollo productivo y considerando otras fuentes permanentes de recursos del PGN orientadas hacia el mismo fin (transferencias corrientes ordenadas por la ley para AGROSAVIA, Procolombia, Innpulsa y Colombia Productiva) se estimó el presupuesto total de recursos del PGN asignado al Sistema. En promedio entre 2016 y 2020, los recursos públicos del Sistema orientados a ejecutar programas de apoyo al desarrollo empresarial ascendieron a \$1.415 millones de dólares<sup>30</sup>, que corresponden al 1,9% del total del PGN y a 0,47% del PIB. Durante este período los recursos de inversión disminuyeron a una tasa promedio de 3% al pasar de \$1.416 a \$1.251 millones de dólares (véase el cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**Inversión del Sistema de Apoyo a las Empresas, 2017-2020**  
(En miles de dólares)

Concepto	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Recursos del Sistema dedicado a Programas de apoyo al desarrollo empresarial	1 416 753	1 576 702	1 441 833	1 389 858	1 251 994	1 415 428
Total PGN	68 873 466	77 700 792	79 808 264	76 312 584	81 211 564	76 781 334
Participación Sistema de Apoyo a las Empresas (en porcentajes)	2,1	2,0	1,8	1,8	1,5	1,9
Total PIB	282 720 100	311 889 709	333 495 282	323 561 073	270 668 117	304 466 856
Participación Sistema de Apoyo a las Empresas (en porcentajes)	0,50	0,51	0,43	0,43	0,46	0,47

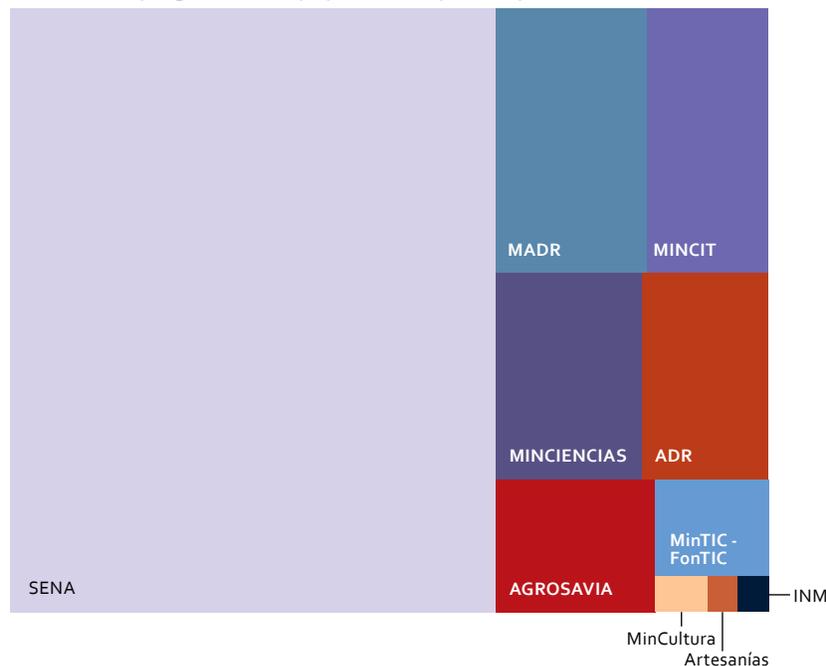
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Capítulo III y Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. DANE – Cuentas Nacionales. Cálculos propios.

Consecuentemente con los análisis anteriores, la entidad que participa con la mayor dedicación de recursos a programas de desarrollo empresarial es el SENA que concentra 65% de los recursos específicos del Sistema. El MADR, el MinCIT, el MinCiencias, la ADR y AGROSAVIA conjuntamente explican el 32% mientras que MinTIC-FonTIC, el MinCultura, Artesanías de Colombia y el INM representan el 3% restante (véase el gráfico 2)<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Este valor asciende a \$1.439 millones de dólares si se contemplan los programas de inclusión productiva del DPS, aunque como proporción del PIB no habría cambios, continuaría siendo 0,47% en promedio entre 2016-2020.

<sup>31</sup> La distribución de recursos destinados al Sistema es coherente con las prioridades definidas por el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". La Línea Educación de Calidad (Pacto por la Equidad) representa 19,8% del total de recursos del Plan Plurianual de Inversiones (PPI) 2018-2022. Los demás Pactos en los cuales se establecen las hojas de rutas de las entidades del Sistema de apoyo a las Empresas tienen la siguiente participación en el total de recursos del PPI: El Pacto por el Emprendimiento, Formalización y Productividad (2,5%), el Pacto por la Ciencia, Tecnología e Innovación (1,9%), el Pacto por la Transformación Digital en Colombia (1,6%) y el Pacto por la Protección y Promoción de nuestra Cultura y Desarrollo de la Economía Naranja (0,5%). Es de notar que esta distribución no es exclusiva a los Programas de apoyo a las empresas, sino el presupuesto planeado para la implementación del PND en los cuatro años de gobierno.

**Gráfico 2**  
**Participación de las entidades del Sistema en el total del presupuesto dedicado a programas de apoyo a las empresas, promedio 2016-2020**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Capítulo III - Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. DANE-Cuentas Nacionales. Cálculos propios.

### 3. Fuente de recursos y ejecución de las entidades del Sistema de Apoyo Público a las Empresas

La principal fuente de recursos para financiar los programas de apoyo a las empresas de las entidades del Sistema de Apoyo Público a las Empresas es el PGN ya sea a través de proyectos de inversión o por transferencias asignadas por mandato de Ley<sup>32</sup>. La distribución de estos recursos por objetivos estratégicos o programas se describe en el cuadro 8. El detalle de esta distribución y la descripción de los programas se encuentran en los documentos por entidad presentados en el capítulo III.

Al desagregar los recursos de inversión del Sistema de Apoyo a las Empresas por entidades y programas se observa que la entidad con mayor participación es el SENA (64,7%), que destinó en promedio entre 2016 y 2020 \$915.119 miles de dólares. En esta entidad todos los recursos tienen como fuente el PGN y se destinan en mayor proporción al programa de *Formación* con 87,5% seguido por *Tecnología e Innovación* con 7,0%<sup>33</sup>. La siguiente entidad en importancia es el MADR que alcanzó una participación de 8,5%, también a partir de los proyectos de inversión; allí el programa con el más alto porcentaje es *Crédito de fomento agropecuario* (31,6%) que tuvo un valor promedio de \$37.912 miles de dólares (véase el cuadro 8).

Posteriormente, se encuentra el MinCIT que asigna a los Programas de apoyo Empresarial 7,1% del total del Sistema. Del PGN el MinCIT recibe recursos a través de dos fuentes: i) los proyectos de inversión que fueron seleccionados por enfocarse específicamente en el apoyo a las empresas y que representan el 45,7%

<sup>32</sup> Para mayor detalle ver nota al pie N. 25.

<sup>33</sup> Las políticas de apoyo al desarrollo productivo cubiertas por las entidades del Sistema de Apoyo a las Empresas se encuentran incluidas y priorizadas tanto en el PND como en la Política de Desarrollo Productivo (CONPES 3866 de 2016) y en la ANCI. El porcentaje asociado al primer programa referente a la Formación se explica, en primer lugar, en el hecho que la educación para el trabajo y el desarrollo humano hace parte del servicio público educativo (Decreto 4904 de 2009) y, en segundo lugar, en que el SENA es el principal oferente de este tipo de formación académica técnica y tecnológica en el país. En este sentido, se debe comprender que este programa es transversal a diferentes estrategias de política entre las que se encuentra el desarrollo productivo.

de los recursos del Ministerio<sup>34</sup>; y, ii) las transferencias que el Ministerio canaliza hacia los patrimonios autónomos de Colombia Productiva, Innpulsa y Procolombia. Este rubro representa 54,3% del total del Ministerio. Así, los programas a los que mayor proporción se destinan recursos son aquellos que ejecuta Procolombia (45,7%) enfocados en la promoción de las exportaciones, la atracción de inversión extranjera directa y la promoción del turismo y la marca país. Le siguen los programas de desarrollo turístico territorial (28,3%) y productividad e innovación (16,2%) (véase el cuadro 8).

**Cuadro 8**  
**Presupuesto del PGN del sistema de apoyo destinado a la financiación de programas de apoyo a las empresas, 2016-2020**  
*(En miles de dólares)*

Entidad	Objetivos estratégicos/ programas	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio	Participación (en porcentajes)
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Formación	741 144	842 887	852 238	841 296	724 374	800 388	87,5
	Tecnología e Innovación	60 265	64 880	68 666	67 872	60 689	64 474	7,0
	Emprendimiento	23 037	39 120	44 281	31 617	29 409	33 493	3,7
	Productividad Empresarial	8 837	9 606	9 528	30 323	25 525	16 764	1,8
	<b>Total</b>	<b>833 284</b>	<b>956 492</b>	<b>974 712</b>	<b>971 108</b>	<b>839 997</b>	<b>915 119</b>	<b>64,7</b>
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)	Crédito de fomento agropecuario	87 670	72 061	27 602	1 023	1 207	37 912	31,6
	Proyectos de transformación productiva agroindustrial	24 936	54 814	21 677	28 353	39 559	33 868	28,2
	Comercialización y protección al ingreso del productor	38 655	35 578	47 186	14 545	12 618	29 716	24,8
	Extensión agropecuaria	76 589	1 733	5 301	7 161	810	18 319	15,3
	Defensa comercial	164	102	169	181	216	166	0,1
	<b>Total</b>	<b>228 013</b>	<b>164 288</b>	<b>101 935</b>	<b>51 263</b>	<b>54 409</b>	<b>119 981</b>	<b>8,5</b>
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT)	Desarrollo turístico territorial	20 286	42 898	18 337	24 417	35 487	28 285	61,9
	Productividad e innovación	12 789	21 396	10 245	18 680	17 857	16 193	35,4
	Emprendimiento y formalización	442	864	1 597	1 787	1 501	1 238	2,7
	Total Inversión	33 517	65 158	30 180	44 883	54 845	45 717	45,7
	Transferencia a Innpulsa y Colombia Productiva (Dividendos Bancóldex)	10 011	10 364	10 346	6 274	5 558	8 511	15,7
	Transferencia a Procolombia	45 823	44 817	47 394	46 119	44 445	45 719	84,3
	<b>Total Transferencias</b>	<b>55 834</b>	<b>55 181</b>	<b>57 740</b>	<b>52 392</b>	<b>50 003</b>	<b>54 230</b>	<b>54,3</b>
	<b>Total Inversión + Transferencias</b>	<b>89 351</b>	<b>120 339</b>	<b>87 920</b>	<b>97 276</b>	<b>104 849</b>	<b>99 947</b>	<b>7,1</b>

<sup>34</sup> Entre ellos se encuentra el proyecto que canaliza los recursos del impuesto al turismo que son trasladados al patrimonio autónomo FONTUR.

Cuadro 8 (conclusión)

Entidad	Objetivos estratégicos/ programas	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio	Participación (en porcentajes)
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias)	Formación del capital humano en CTel	63 267	85 078	52 521	53 483	40 348	58 940	63,6
	Generación y uso del conocimiento científico y tecnológico	12 798	24 999	42 789	31 997	37 796	30 076	32,5
	Desarrollo tecnológico e innovación	4 340	1 564	1 015	4 724	6 672	3 663	4,0
	Total	80 405	111 641	96 325	90 204	84 816	92 678	6,5
Agencia de Desarrollo Rural (ADR)	Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDAR)	17 681	64 341	41 690	23 528	20 016	33 451	42,6
	Distritos de adecuación de tierras	26 051	34 048	31 226	29 956	17 223	27 701	35,3
	Asesoría técnica	18 820	17 518	14 592	11 981	12 185	15 019	19,1
	Apoyo grupos de productores específicos	10 539	985	204			3 910	5,0
	Total	73 092	116 892	87 712	65 465	49 424	78 517	5,5
Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (AGROSAVIA)	Oferta Tecnológica Servicios de Laboratorio Sistemas de información	62 188	54 365	62 001	74 416	67 045	64 003	100,0
	Total Transferencia	62 188	54 365	62 001	74 416	67 045	64 003	4,5
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) - Fondo Único de las TIC	Fomento a la industria nacional de TIC	35 902	33 965	19 343	17 812	30 998	27 604	83,9
	Capacitación y formación en el uso de TIC en las empresas	2 782	9 426	4 431	7 373	2 496	5 302	16,1
	Total	38 684	43 392	23 774	25 185	33 494	32 906	2,3
Ministerio de Cultura (MinCultura)	Fomento industrias culturales y creativas	1 209	656	641	4 043	6 010	2 512	43,3
	Programa nacional de estímulos	1 557	1 640	955	4 079	3 482	2 342	40,4
	Apoyo a proyectos artísticos y culturales	2 042	2 082	602			1 576	27,2
	Total	4 809	4 378	2 198	8 122	9 492	5 800	0,4
Artesanías de Colombia	Apoyo a las unidades productivas artesanales	4 612	2 456	2 918	3 175	3 599	3 352	100,0
	Total	4 612	2 456	2 918	3 175	3 599	3 352	0,2
Instituto Nacional de Metrología	Capacidades, preparación y prestación de servicios	1 710	1 371	1 200	2 258	2 430	1 794	57,4
	Infraestructura y tecnología	605	1 089	746	916	1 226	917	29,3
	Programa de fortalecimiento de laboratorios			392	471	1 215	693	22,2
	Total	2 315	2 460	2 338	3 645	4 870	3 126	0,2
Recursos del Sistema dedicado a programas de apoyo al desarrollo empresarial		1 416 753	1 576 702	1 441 833	1 389 858	1 251 994	1 415 428	100,0
Participación en el PIB (en porcentajes)		0,50	0,51	0,43	0,43	0,46	0,47	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas - Capítulo III. Cálculos propios.

La ejecución<sup>35</sup> de los recursos de inversión asignados a las entidades del Sistema para el desarrollo de los programas de apoyo empresarial es en promedio de 82%, aunque ha mostrado una reducción en el período analizado, puesto que en 2016 fue de 91,4% mientras que en 2019 sólo alcanzó 70%.

**Cuadro 9**  
**Ejecución del presupuesto del sistema de apoyo destinado a la financiación**  
**de programas de desarrollo empresarial, 2016-2020**  
(En miles de dólares)

Proyecto	2016		2017		2018		2019		2020	
	Apropiación	Oblig./ Apro.								
Fondo Único de las TIC - MinTIC	38 684	99,9	43 392	99,8	23 774	89,6	25 185	96,3	33 494	84,2
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	228 013	67,9	164 288	94,5	101 935	30,7	51 263	78,0	54 409	23,5
Agencia de Desarrollo Rural	73 092	70,5	116 892	87,4	87 712	63,5	65 465	26,4	49 424	13,6
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	33 517	99,3	65 158	99,6	30 180	36,8	44 883	52,0	54 845	9,0
Instituto Nacional de Metrología	2 315	94,9	2 460	86,7	2 338	75,8	3 645	72,2	4 870	37,5
Artesanías de Colombia	4 612	96,1	2 456	98,8	2 918	86,1	3 175	84,9	3 599	39,8
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	80 405	100,0	111 641	100,0	96 325	79,3	90 204	36,7	84 816	12,8
Ministerio de Cultura	4 809	98,4	4 378	97,3	2 198	87,2	8 122	94,9	9 492	39,8
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	833 284	95,4	956 492	95,0	974 712	92,8	971 108	88,4	839 997	49,9
Total	1 298 731	91,4	1 467 156	95,4	1 322 092	71,3	1 263 049	70,0	1 134 946	34,4

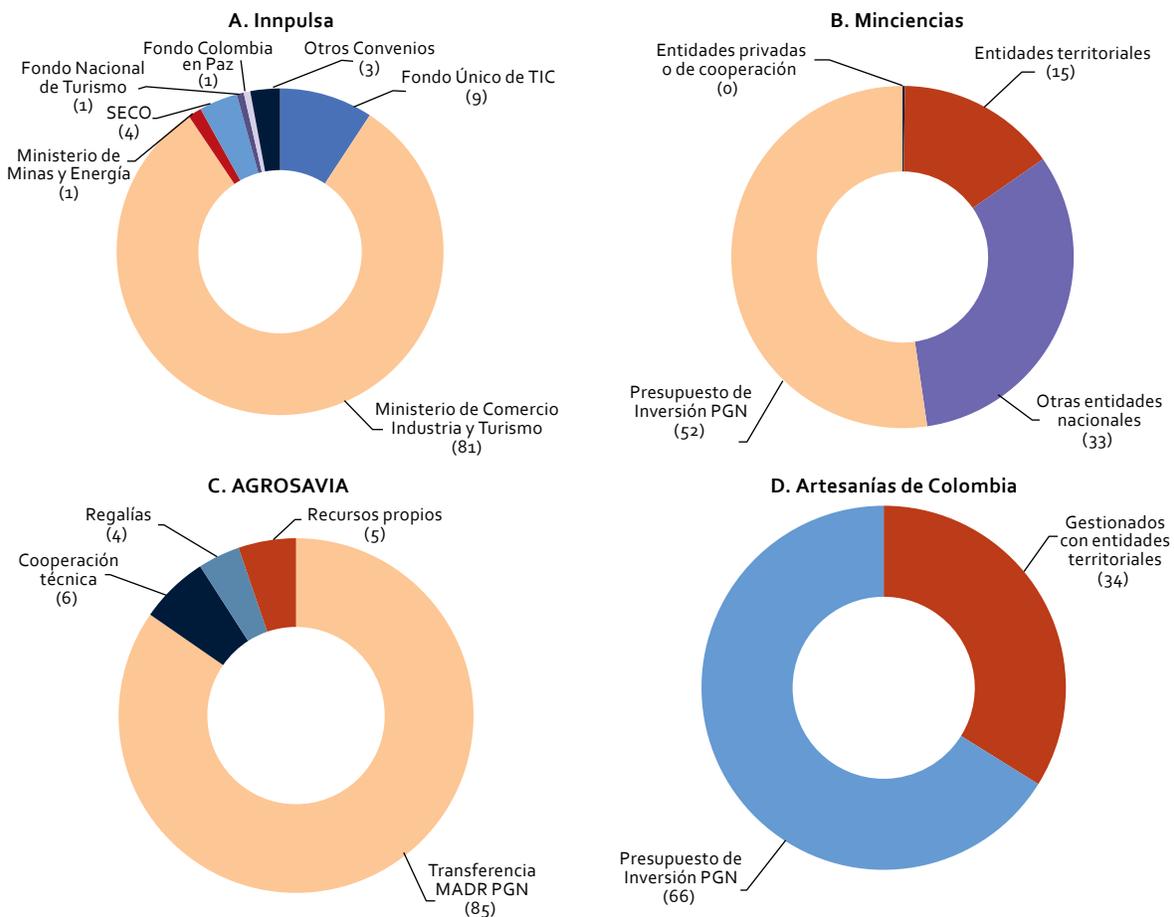
Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios. Datos a septiembre de 2020.

El MADR, la ADR y el MinCIT presentan porcentajes de ejecución más bajos que el promedio de los registrados por las entidades del Sistema. La ADR indicó en la entrevista que esto se debió a bloqueos o congelamientos presupuestales que se hicieron por parte del MHCP en algunos años, lo cual no permitía que se asignaran los recursos a los proyectos territoriales según lo planeado. Estos bloqueos se han presentado en los últimos años en las entidades del sector público y efectivamente afectan la ejecución.

<sup>35</sup> La cadena de ejecución presupuestal tiene cuatro momentos: i) Apropiación: Registro del monto máximo autorizado para asumir compromisos con un objeto determinado durante la vigencia fiscal; ii) Compromiso: Registro de afectación del presupuesto una vez se perfecciona el contrato o factura de compra de un determinado bien o servicio; iii) Obligación: Registro que se produce sobre los compromisos que fueron recibidos a satisfacción o por los anticipos pactados en el proceso de compra; y iv) Pago: Registro que se produce al momento de la cancelación o consignación en cuenta del beneficiario de la orden de pago. En Colombia, el gasto público se contabiliza en el momento en que la apropiación presupuestal queda obligada, y es, por lo tanto, este momento el que se utiliza en este documento al describir la ejecución de los recursos del PGN.

La información contenida en el capítulo III de este documento muestra que los recursos utilizados por las entidades que conforman el Sistema de Apoyo Público a las Empresas en Colombia tienen como principal fuente el PGN y en el caso de AGROSAVIA, de los fondos y de los patrimonios autónomos existe la posibilidad de gestionar recursos de otras fuentes (entidades territoriales, regalías, utilidades de empresas públicas y cooperación) aunque en su mayoría no son significativos frente a los de PGN. Como lo evidencia el gráfico 3, la principal fuente de financiación de los programas son los recursos del PGN, sean de proyectos de inversión, como es el caso de Minciencias y Artesanías de Colombia o de transferencias como en Innpulsa y AGROSAVIA.

**Gráfico 3**  
Fuentes de recursos de financiación de programas de desarrollo empresarial de entidades del sistema de apoyo público a las empresas  
(En porcentajes)



Fuente: Innpulsa (promedio 2016-2020); Minciencias página web (promedio 2016-2020); AGROSAVIA informes de estados financieros 2018-2019; Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional y Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

En el caso del MinCIT se pudo corroborar esta situación en las entrevistas realizadas con funcionarios del Ministerio y de los patrimonios autónomos de Innpulsa y de Colombia Productiva. Así, de los recursos de inversión que recibe el MinCIT del PGN y que se seleccionaron por orientarse a los programas de apoyo a las empresas, en promedio 46% tienen destinación específica para FONTUR. Del restante, un porcentaje significativo se asigna a Innpulsa y Colombia Productiva para el desarrollo de programas de productividad, competitividad y emprendimiento. De otro lado, de los recursos de transferencias corrientes parte de ellos se destinan a financiar el funcionamiento y planes de acción de Innpulsa, Colombia Productiva y Procolombia.

De esta manera, entre 2016 y 2020 en promedio el 81,3% de los recursos ejecutados por Innpulsa tuvieron como fuente las transferencias y los recursos de inversión girados por el MinCIT y el 18,7% restante tuvo como fuente los convenios firmados con otros patrimonios o entidades con misiones y acciones similares a la suya: Fondo Único de las TIC (9,2%), programa de Cooperación Económica y Desarrollo de Suiza en Colombia (SECO) (3,8%), Ministerio de Minas y Energía (1,3%), FONTUR (0,7%), Fondo Colombia en Paz (0,7%) y Otros convenios (2,9%). Entre este grupo de aliados se observa que el único que provee recursos diferentes al PGN es SECO (véase el gráfico 3).

Si bien en el caso de Colombia Productiva no se cuenta con la información de la distribución de sus fuentes de recursos, es posible afirmar que hasta el año 2019 este patrimonio tenía como fuente principal los recursos que el MinCIT le giraba mediante convenio para la implementación de programas propios del Ministerio. A partir de 2020, el CONPES 3987 señaló de manera explícita la posibilidad de que Colombia Productiva recibiera, en cumplimiento al Artículo 163 de la Ley 1955 de 2019, un porcentaje de las utilidades de Bancóldex que sería definido por el MinCIT. Al igual que en el caso de Innpulsa se han gestionado convenios con otras entidades nacionales y organismos de cooperación que estén en consonancia con los objetivos del patrimonio.

MinCiencias ilustra un caso similar a Innpulsa. Si bien gestiona recursos significativos con otras fuentes para el desarrollo de sus programas, cerca del 70% de dicho total pertenece a convenios suscritos con entidades del orden nacional como la Agencia Nacional de Hidrocarburos, el SENA y el ICETEX, es decir son recursos del PGN. No obstante, la gestión con entidades territoriales también es importante: se han gestionado recursos con las Gobernaciones de Antioquia, Bolívar Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Nariño y Atlántico.

A partir de las entrevistas sostenidas con funcionarios del SENA y de la ADR se observó igualmente que la principal fuente de recursos es el PGN y que parte de éstos se utilizan para apalancar convenios con entes territoriales o entes de cooperación internacional. En el caso del SENA el instrumento utilizado para canalizar estos recursos es el Fondo Emprender, el cual puede incluso recibir recursos provenientes del sector privado. En el caso de la ADR mediante el Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria (FNEA) existe la posibilidad de canalizar recursos de los entes territoriales y también de las regalías. Igualmente, Artesanías de Colombia establece convenios con entidades territoriales para el desarrollo de los programas de asistencia técnica y capacitación. A partir de 2018 estos recursos son visibilizados a través de un proyecto de inversión, que en promedio asciende al 34% de los recursos de inversión destinado a programas de desarrollo empresarial de la entidad (véase el gráfico 3).

En cuanto a AGROSAVIA, como se observa en el gráfico 3 y se pudo constatar a partir de la entrevista, la principal fuente de financiación es la transferencia corriente del PGN realizada por medio del MADR, que se destina a cubrir los gastos de funcionamiento de la sede principal y de las sedes regionales y al financiamiento de los proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación (I+D+I) formulados por los investigadores de la entidad. Estos proyectos se enmarcan en el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sector Agropecuario Colombiano (2017-2027) (PECTIA) y son concertados con el MADR. En la asignación de recursos a estos proyectos no existe un criterio regional, pero en los recursos de funcionamiento sí existe y está en función del tamaño de la sede y del capital humano vinculado a ella. Adicionalmente, la entidad establece una meta anual de atracción de recursos externos (20% del presupuesto en 2020) motivo por el cual se realiza una gestión activa presentando proyectos de investigación en diferentes instancias. Es así como esta entidad es la única del Sistema de Apoyo que ejecuta recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías, que en 2018-2019 representaron 4% del total de los recursos ejecutados.

#### **4. Presencia y ejecución de las entidades del Sistema de Apoyo Público a las Empresas, por departamento**

Esta sección se enfoca en analizar la presencia que tienen las entidades del Sistema de Apoyo Público a las Empresas en las regiones y la distribución de los recursos destinados a programas de apoyo a las empresas, a nivel regional. Sobre el primer tema, algunas entidades del Sistema tienen presencia institucional a nivel regional como es el caso del SENA, que cuenta con 33 regionales (una por departamento y una por

Bogotá), creadas para facilitar la prestación de los servicios en todo el territorio nacional. Adicionalmente, para el desarrollo de los programas de formación existen centros de formación específicos y utilizando esta institucionalidad el SENA creó una Red de Centros de Desarrollo Empresarial conformada por 117 espacios ubicados en todo el país, en donde se encuentran más de 500 profesionales para el fortalecimiento de ideas de negocio. Estos centros cuentan con un portafolio de servicios estandarizado, incluyendo los servicios que se prestan en las unidades de emprendimiento. De todas las entidades del Sistema de Apoyo, el SENA es la que tienen mayor capilaridad e infraestructura regional (véase el mapa 1).

**Mapa 1**  
Presencia regional de las entidades del sistema público de apoyo a las empresas



Fuente: Páginas web de AGROSAVIA, MinCIT, ADR y SENA. Elaboración propia.

Por otro lado, la ADR cuenta con 13 Unidades Técnicas (UTT), formalizadas a través del Acuerdo 006 de 2016 y ubicadas en las principales ciudades del país con cobertura a departamentos cercanos para ofrecer información sobre su oferta institucional: Santa Marta (Magdalena, Cesar y La Guajira), Cartagena (Bolívar, Atlántico y San Andrés y Providencia), Montería (Córdoba y Sucre), Cúcuta (Norte de Santander y Santander), Medellín (Antioquia y Chocó), Manizales (Caldas, Quindío y Risaralda), Tunja (Boyacá, Arauca

y Casanare), Ibagué (Tolima), Popayán (Cauca y Valle del Cauca), Pasto (Nariño y Putumayo), Neiva (Huila y Caquetá), Villavicencio (Meta y Vichada) y Bogotá (Cundinamarca, Guaviare, Vaupés, Amazonas y Guainía). Estas Unidades son las dependencias de la Agencia mediante la cual se ejercen sus funciones como, por ejemplo, apoyar a las entidades territoriales en la formulación de sus planes, realizar mercados campesinos y ruedas de negocios.

AGROSAVIA, por su parte, cuenta con 23 centros de investigación distribuidos en 19 departamentos a lo largo del país. Dado que esta entidad trabaja en redes de innovación, aunque los centros de investigación tienen áreas de influencia, no necesariamente es exclusivo de un centro realizar investigaciones sobre un departamento o región en particular. Los centros de investigación se encuentran en Magdalena, Meta, Nariño, Antioquia, Atlántico, Santander, Cesar, Tolima, Boyacá, Valle del Cauca, Bolívar, Norte de Santander, Caldas, Caquetá, Cauca, Casanare, Cundinamarca y Córdoba.

Finalmente, el MinCIT cuenta con espacios territoriales denominados MiCiTio, que son centros integrados de servicios que tienen por objetivo tener mayor presencia en las regiones y divulgar las actividades del Ministerio y sus entidades adscritas o vinculadas. En estos centros se brinda asesoría y capacitación a los empresarios e información sobre los programas que impulsa el Ministerio. Actualmente se han creado 10 MiCiTio en las siguientes ciudades: Armenia; Buenaventura; Cúcuta; Ibagué; Manizales; Neiva; Pasto; Santa Marta; San Andrés; Villavicencio.

El mapa 1 ilustra la ubicación de las sedes o representaciones regionales de las entidades mencionadas. Es de resaltar que las restantes 7 entidades tienen presencia en Bogotá, siendo esta su sede principal (para ver con mayor detalle seguir este enlace [Mapa presencia regional](#)).

### **Ejecución presupuestal a nivel departamental**

El análisis de la distribución de los recursos destinados a los programas de apoyo a las empresas fue desarrollado a partir de la regionalización que hacen las entidades de los recursos solicitados a través de la formulación de los proyectos de inversión, cuando los categorizan como regionalizables. Así, a partir de la información suministrada durante su formulación y estructuración, fue posible describir la distribución por departamentos de los recursos asignados a los proyectos que fueron seleccionados. Es importante notar que, dado que algunos proyectos no son categorizados como regionalizables, en el cuadro que describe la distribución por departamento se incluyó una fila adicional denominada "Sin regionalizar", en la cual se agrega el valor total de dichos proyectos con el fin de garantizar que se pueda analizar la distribución de todos los proyectos del Sistema.

**Cuadro 10**  
**Distribución departamental de los recursos de inversión orientados a financiar programas de desarrollo empresarial por las entidades del sistema de apoyo, 2016-2020**  
(En miles de dólares)

Departamento	2016		2017		2018		2019		2020		Promedio
	Apropiación	Oblig./ Apro.									
Bogotá	415 655	80,6	265 219	96,3	267 172	74,6	201 567	66,7	177 007	42,5	265 324
Antioquia	97 407	97,4	133 624	97,1	136 904	80,6	143 964	73,5	113 796	41,4	125 139
ValledelCauca	62 023	94,6	86 647	94,8	84 995	71,6	96 482	62,2	74 515	43,9	80 933
Santander	45 163	98,1	60 641	97,8	60 632	67,3	65 456	60,5	52 415	56,0	56 862
Cundinamarca	47 920	95,9	55 726	97,2	59 030	71,3	61 894	55,8	52 958	39,3	55 505
Atlántico	42 817	96,3	55 332	97,7	53 938	71,9	57 409	70,7	46 802	41,6	51 260
Bolívar	34 018	93,6	44 224	96,6	36 056	72,3	44 855	66,1	36 381	38,1	39 107
Tolima	36 992	96,3	40 883	99,1	38 019	73,7	40 005	65,4	31 568	39,1	37 493
LaGuajira	25 670	94,2	44 772	98,6	31 997	72,7	38 221	53,7	28 459	27,6	33 824
Nariño	36 815	94,2	35 664	98,4	32 500	67,4	33 360	60,2	28 476	30,4	33 363

Cuadro 10 (conclusión)

Departamento	2016		2017		2018		2019		2020		Promedio
	Apropiación	Oblig./ Apro.									
Boyacá	30 200	89,0	36 489	97,2	30 711	73,2	38 674	57,4	28 114	37,5	32 837
Cauca	27 510	94,9	33 748	98,5	28 276	71,0	34 590	65,1	28 612	46,7	30 547
Cesar	25 003	97,2	23 601	98,3	26 577	75,5	34 772	61,5	28 294	26,7	27 649
Caldas	23 697	97,4	35 598	98,3	24 777	71,6	29 208	59,9	24 645	39,7	27 585
Magdalena	20 016	92,5	40 544	94,0	27 463	75,8	25 559	55,1	16 617	31,4	26 040
Córdoba	20 862	93,6	25 627	96,6	23 025	66,6	29 733	54,3	24 198	45,2	24 689
NortedeSantander	21 119	95,0	26 129	92,9	26 354	71,6	28 170	60,5	19 759	42,5	24 306
Risaralda	19 985	88,5	26 231	99,0	23 301	71,3	28 029	73,0	20 712	45,9	23 651
Meta	19 913	95,9	22 873	97,1	24 023	74,8	23 292	71,0	16 991	30,1	21 418
Quindío	17 036	95,4	25 807	99,0	20 992	71,1	21 469	61,1	19 624	42,6	20 986
Guaviare	14 731	95,9	21 283	98,2	21 927	60,2	23 576	62,7	20 281	32,6	20 360
Sucre	11 141	96,5	14 451	99,6	11 858	65,5	15 702	58,9	9 995	39,7	12 629
Putumayo	8 224	97,6	13 877	95,6	10 664	62,8	12 348	48,3	10 665	28,5	11 155
Casanare	10 803	95,1	9 610	99,3	12 201	76,6	14 358	54,3	7 939	38,1	10 982
Chocó	9 084	95,4	10 816	99,5	10 996	66,9	10 743	64,7	9 803	28,6	10 289
Caquetá	10 813	93,2	10 070	99,4	9 185	73,2	9 961	75,5	9 938	34,1	9 993
Huila	13 823	95,8	13 132	99,1	9 141	65,4	7 328	78,5	6 330	28,2	9 951
SanAndrés	7 791	91,2	10 087	99,0	8 576	72,9	9 258	78,2	8 335	23,9	8 810
Arauca	6 418	86,1	10 458	99,7	7 470	65,9	7 420	70,6	6 140	25,5	7 581
Vichada	3 910	92,3	5 730	98,1	4 206	61,9	6 296	58,4	4 673	26,4	4 963
Amazonas	3 257	97,4	6 365	99,1	4 594	64,8	5 345	68,4	4 837	39,5	4 880
Guainía	2 476	83,2	5 178	99,7	3 942	57,7	4 858	54,5	3 801	27,2	4 051
Vaupés	1 920	99,3	2 594	99,4	3 102	65,9	3 424	61,3	3 685	20,4	2 945
Sinregionalizar	124 521	95,9	214 125	92,7	147 489	71,9	55 723	71,0	158 580	28,6	140 087
Total	1 298 731	91,4	1 467 156	95,4	1 322 092	71,3	1 263 049	69,9	1 134 946	34,3	1 297 195

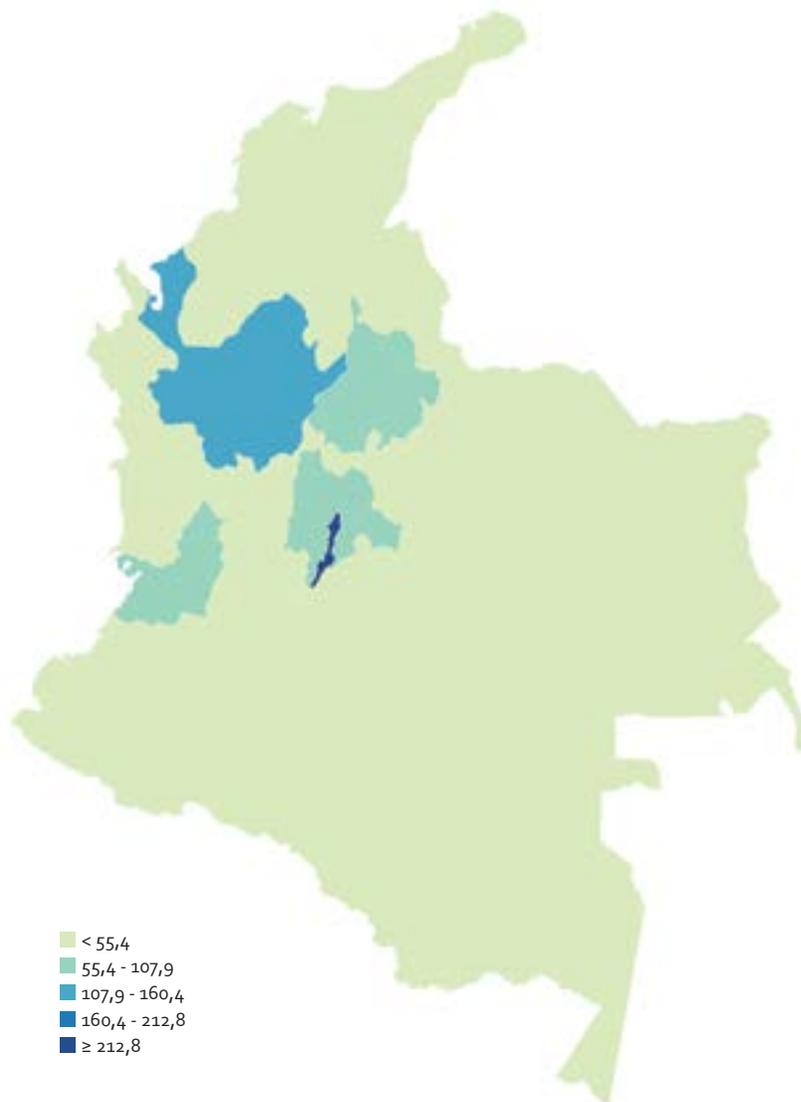
Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas - Capítulo III. Cálculos propios. Datos a septiembre de 2020.

Como se observa en el mapa 2 ([ver más detalles del mapa](#)), los recursos del Sistema catalogados como regionalizables en la formulación de los proyectos de inversión se concentran en los departamentos con mayor densidad empresarial y también mayores capacidades de acceso. Así, el 20,4% de los recursos se asignan a Bogotá y los siguientes cinco departamentos concentran casi el 30% de los recursos: Antioquia (9,6%), Valle del Cauca (6,2%), Santander (4,4%), Cundinamarca (4,3%) y Atlántico (4%). En el cuadro 10 se muestra igualmente que el 10,8% del total de recursos de inversión destinados a programas de desarrollo empresarial no se regionalizan en la formulación del proyecto.

La distribución de los recursos que hacen las entidades en la etapa de formulación es indicativa, no es posible en la mayoría de los casos garantizar que en la ejecución dicha planeación se mantenga, puesto que la asignación de los recursos en la implementación de los programas se hace por demanda, en general no es posible estimar de qué regiones y en qué magnitud se recibirán solicitudes para asignar cupos y limitar la asignación a departamentos en particular.

Sin embargo, en la práctica se presenta el panorama que evidencia el mapa 2 sobre la concentración de los recursos en algunos departamentos, según lo indicado por las entidades del Sistema en las entrevistas. Innpulsa ha observado, a partir de la ejecución de sus programas, que hay departamentos y beneficiarios recurrentes y otros de los cuales no se reciben postulaciones o las que se reciben no logran cumplir con los requisitos solicitados. Concluyen que no en todos los departamentos se encuentran en los usuarios las capacidades para formular los proyectos y cumplir las condiciones mínimas requeridas en las convocatorias.

**Mapa 2**  
**Distribución departamental de los recursos de inversión de las entidades del sistema de apoyo, promedio 2016-2020**  
(En miles de dólares)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas - Capítulo III. Cálculos propios.

Colombia Productiva, por su parte, indica que con el Programa Fábricas de Productividad se ha logrado tener mayor cobertura regional, dado que su diseño descansa en las alianzas con las Cámaras de Comercio. Sin embargo, justamente porque la distribución de los recursos depende del presupuesto que las regiones puedan aportar, se evidencia concentración de las intervenciones del Programa en aquellos departamentos que más recursos asignan. De forma aproximada, de las mil intervenciones planeadas, entre 30-35% se hacen en Bogotá, 20% en Medellín y 18% en Cali, es decir, dos terceras partes se concentran en tres departamentos.

Similarmente en el SENA, específicamente en el Fondo Emprender, cuando se hacen convocatorias abiertas para todo el territorio nacional, que son las más comunes puesto que por Ley así deben hacerse a menos que sean en alianza con una entidad territorial, se encuentra que hay concentración y se ha

estimado que los beneficiarios del Fondo se concentran en nueve regionales: Antioquia, Bogotá, Valle, Atlántico, Bolívar, Huila, Boyacá, Santander y Cundinamarca. En este caso, de acuerdo con lo expuesto por los funcionarios entrevistados esta concentración se explica principalmente por el ecosistema que el emprendedor tiene disponible y que lo motiva e impulsa para lograr el éxito.

Finalmente, AGROSAVIA, en donde la distribución de los recursos se hace hacia los proyectos de investigación, es decir, internamente hacia los centros de investigación y los investigadores que hacen parte de las redes de innovación que desarrollarán el proyecto, encuentran que se presenta concentración de los recursos explicada por las capacidades de los centros de investigación para presentar los proyectos y pasar el procedimiento de evaluación y aprobación.

## B. Descripción cualitativa

A continuación, a partir de los resultados de las siete entrevistas semiestructuradas realizadas a entidades que hacen parte del Sistema<sup>36</sup>, se describen en forma cualitativa los mecanismos o procedimientos e insumos y criterios utilizados por las entidades para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas provistos para el apoyo a las empresas.

### 1. Diseño de los Programas: diferenciación regional

En esta sección se describe si los Programas que ofrecen las entidades del Sistema de Apoyo a las Empresas son ideados y formulados considerando las diferencias regionales o no y, en cualquier caso, y se identifican los insumos de diagnóstico disponibles y utilizados para la etapa de diseño.

En el agregado se observa que los Programas del Sistema de Apoyo a las Empresas no se diseñan con diferenciación regional, es decir, no se ofrecen considerando disparidades en sus condiciones, criterios selección, requisitos, contrapartidas u otros, que permitan contemplar las diferencias de necesidades, capacidad institucional, tejido empresarial, disponibilidad de recursos o capacidades de presentación de proyectos de los territorios. No obstante, sí hay casos específicos en donde el criterio regional se involucra en el diseño del Programa y sus condiciones por parte de la de la entidad oferente (como es el caso de la ADR), o por la existencia de un aliado del orden territorial que aporta recursos<sup>37</sup> e influencia el diseño del Programa, o por la solicitud expresa de una entidad del orden nacional. Como se evidencia en el gráfico 3, la proporción e importancia de los recursos gestionados con aliados varía de entidad a entidad y puede ser significativa, en particular la que tiene como fuente a las entidades territoriales, como es el caso de Artesanías de Colombia y Minciencias.

Ahora bien, ese enfoque territorial de los Programas requiere que para su diseño se cuente con diagnósticos o la identificación de las problemáticas o las necesidades de los usuarios (empresarios) a las cuales la intervención busca dar respuesta, también con desagregación territorial. En coherencia con la poca diferenciación territorial, se observa que los insumos utilizados para el diseño de los Programas son documentos transversales con diagnósticos agregados a nivel nacional, como lineamientos de política incluidos en documentos CONPES o en el PND o pilotos y estudios sobre programas realizados en el país o en el exterior, entre otros.

Aun cuando cada entidad identifica algunas fuentes para conocer las necesidades de los usuarios, en muy pocos casos estas provienen de mecanismos formales y sistemáticos para llevar a cabo esta labor. No se utiliza una metodología o procedimiento estándar para elaborar los diagnósticos ni una fuente común que permita conocer las necesidades regionales. Si bien en el marco del SNCI se han elaborado las ADCI, las cuales contienen un diagnóstico para cada departamento y se elaboran con una metodología estandarizada en las 32 CRCI, este insumo no fue identificado por ninguna de las entidades como uno

<sup>36</sup> Ver nota al pie N. 23.

<sup>37</sup> Las alianzas con otras entidades, sean del orden nacional o territorial, usualmente se formalizan a través de la firma de convenios. Cuando el aliado es una organización internacional o un cooperante o donante, podrían existir otros mecanismos, aunque el más común sigue siendo la firma de convenios o acuerdos de cooperación.

de los referentes que estuvieran utilizando para conocer las necesidades regionales y capturarlas en el diseño de los programas. El MinCIT fue la única entidad entrevistada que las mencionó como una fuente potencial que sería utilizada en el futuro puesto que se encontraba, en el momento de la entrevista, aún en desarrollo del ejercicio de repriorización de cara a la reactivación económica pospandemia.

Es necesario mencionar que el componente de diagnóstico de las ADCI no se ha puesto a disposición del público, ni de forma separada para los 32 departamentos ni el consolidado del país. De igual forma, aunque en la página web Competitivas se puede consultar el listado de proyectos, programas e iniciativas (PPI) priorizados para cada departamento, la información de cada PPI publicada es limitada y no es posible descargar una base consolidada de las 32 agendas (se debe considerar que en total se podrían tener entre 480 y más de mil PPI, dependiendo de la versión de la ADCI que se utilice, por lo que consultar el listado en la web no es práctico). La falta de acceso a las ADCI o a versiones consolidadas o con algún grado de procesamiento impiden que estas puedan ser fácilmente utilizadas y analizadas. Para promover su uso es necesario que en el marco del SNCI se analice y entregue a las entidades del orden nacional un producto consolidado y “digerido o digerible” que les permita extraer de allí los elementos de diagnóstico e identificación de apuestas productivas departamentales que brinden información sobre las necesidades territoriales y aporten al diseño de los programas e instrumentos. Esta labor podría realizarse a través de los comités técnicos del SNCI.

A continuación, se presentan las prácticas descritas por las entidades en materia de diferenciación regional de los Programas y los insumos utilizados que se resumen en el cuadro 11:

**MinCIT (Innpulsa y Colombia Productiva):** La mayoría de los programas que ofrece el Ministerio y los patrimonios autónomos Innpulsa y Colombia Productiva, se diseñan de tal forma que se brinde acceso a todos los departamentos del país por igual, por lo cual sus convocatorias no cuentan con criterios diferenciadores por región ni se hace, a priori, una distribución de los recursos disponibles para establecer cupos territoriales.

Cuando MinCIT ejecuta un Programa con un patrimonio autónomo, es el primero quien define las metas y el énfasis sectorial o regional, para consignarlo en la resolución que firma con el patrimonio autónomo respectivo.

Hay algunos casos de programas del Ministerio que han contemplado la diferenciación regional; estos, en general, cuentan con un aliado que tiene injerencia e incluye el direccionamiento regional en el diseño del Programa:

- En el trabajo que está adelantando Innpulsa junto con el MinTIC para la promoción de industrias de la economía naranja, a partir de un mapeo de las condiciones y requerimientos realizado por el MinCultura, se eligieron 6 departamentos para la ejecución del programa *Apuestas Productivas Naranja* mediante el cual se realiza la transferencia e implementación de la metodología para clústeres.
- En Colombia Productiva, cuyos programas tienen un enfoque sectorial más que regional, la diferenciación territorial surge de las alianzas que el patrimonio realiza con gobernaciones y alcaldías para proyectos puntuales y de los recursos que los entes territoriales tengan a su disposición. Este es el caso de Fábricas de Productividad en donde tanto las Cámaras de Comercio como las entidades territoriales participan con un porcentaje de los recursos, lo que determina el valor del monto que se ejecuta en el departamento correspondiente.
- De igual manera sucede en Innpulsa en donde, dependiendo del proyecto de inversión y del aliado, se toman decisiones sobre los sectores y regiones priorizadas.
- En el proceso de implementación del programa Innovalúster se trabajó con los departamentos para que su oferta estuviera acorde con las demandas regionales. No obstante, la convocatoria se realiza para todo el país por igual, aunque en la convocatoria si se diversificó el porcentaje de contrapartida que debe aportar el departamento según una clasificación basada en la capacidad institucional y la densidad empresarial.

**Cuadro 11**  
**Diseño de los programas del sistema de apoyo a las empresas: diferenciación regional**

En el proceso de diseño la mayoría de los Programas del Sistema de Apoyo a las Empresas no se consideran diferencias en condiciones, criterios selección, requisitos, contrapartidas u otros, que permitan contemplar las diversas necesidades de los territorios.

La inclusión del criterio regional en el diseño del Programa en su mayoría surge por la existencia de un aliado del orden territorial que aporta recursos e influencia el diseño del Programa o por la solicitud expresa de una entidad del orden nacional.

Entidad	¿Los programas consideran diferencias regionales en su diseño?	¿Cuáles son los insumos o diagnósticos utilizados para diseñar los programas?	¿Cuáles son los mecanismos o canales para conocer las necesidades de las regiones?
MinCIT (Innpulsa y Colombia Productiva)	Programas diseñados para brindar acceso a todos los departamentos por igual. Las convocatorias no cuentan con criterios diferenciadores por región ni se hace, a priori, una distribución de los recursos disponibles para establecer cupos territoriales.  Pocos programas han avanzado hacia la diferenciación regional; éstos, en general, cuentan con un aliado que tiene injerencia e incluye el direccionamiento regional en el diseño del Programa.	Lineamientos y documentos de política (CONPES, PND, plan estratégico del sector), mejores prácticas internacionales, pilotos y resultados de ofertas anteriores. No hay procesos sistemáticos de diagnóstico de necesidades y diferencias regionales.	Las ADCl, así como las actividades lideradas por la Vicepresidencia en el SNCl son insumo para conocer las necesidades regionales. La información no ha sido consolidada y organizada.  Innpulsa está diseñando una metodología para identificar las necesidades territoriales, evaluar la pertinencia de los instrumentos e identificar potenciales aliados.
SENA	Las condiciones, requisitos y alcance del Fondo Emprender se definieron en la Ley y no es posible cambiarlas según las diferencias territoriales.  Anualmente se destina un porcentaje del presupuesto del Fondo a complementar recursos gestionados con gobernaciones y alcaldías para convocatorias para las entidades territoriales aliadas, en las cuales es posible definir grupos específicos de beneficiarios.	Las apuestas del Gobierno nacional, de la normatividad correspondiente como la Ley de Emprendimiento, de los compromisos definidos en documentos CONPES sobre emprendimiento, y en general de las directrices del Gobierno nacional.	El SENA es la entidad del Sistema de Apoyo a las Empresas que mayor presencia regional tiene; a través de los 117 centros de desarrollo empresarial y el acompañamiento de los emprendedores se capturan las realidades territoriales, las cuales permiten afinar la focalización de las convocatorias que se hagan con aliados regionales.
ADR	PIDAR no tiene características diferenciales para los territorios. El presupuesto es distribuido regionalmente a priori mediante el Indicador de Distribución Rural (IDR) para garantizar que todos los departamentos tengan un cupo. Los recursos se asignan a los proyectos aprobados en cada departamento hasta llegar al tope correspondiente.	Decreto de creación de la Agencia, normatividad y políticas correspondientes a los temas de su competencia en los cuales se definen los principales campos y compromisos que deben abordar.	Las Unidades Territoriales brindan apoyo a las entidades territoriales en la formulación de los proyectos. Así pueden evidenciar las situaciones problemáticas que enfrentan los productores, tanto para su actividad como para acceder a los Programas públicos del sector.
AGROSAVIA	En este centro de investigación se asigna el presupuesto a través de un proceso riguroso de evaluación de los proyectos de investigación que son presentados por los investigadores de la Corporación.	El principal referente es el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del sector agropecuario (PECTIA).	Los PAED o ADCl así como el trabajo desarrollado en los Codecti y CRCI permite capturar información de las realidades y necesidades territoriales insumo para la formulación de los proyectos de investigación.
MinCiencias	MinCiencias identificó dos Programas que son ofrecidos en alianza con entidades del orden nacional y territorial y en los que se introducen características diferenciales por región para garantizar mayor cobertura, o con cupos presupuestales o con presencia regional del aliado.	Resultados de convocatorias anteriores o con información capturada en jornadas de socialización. En los dos casos se basa en el trabajo conjunto con los aliados.	Resultados de convocatorias anteriores o con información capturada en jornadas de socialización. En los dos casos se basa en el trabajo conjunto con los aliados.

Fuente: Entrevistas a entidades del Sistema de Apoyo a las Empresas. Elaboración propia.

La falta de diferenciación territorial de los Programas puede obedecer, según lo mencionó Innpulsa, al riesgo de no contar con un número suficiente de proyectos para una convocatoria destinada a un número determinado de departamentos. Esto está asociado a que localmente no existan las capacidades suficientes para formular proyectos que cumplan con las condiciones mínimas requeridas, las que, en algunos casos pueden ser muy exigentes. Por ejemplo, en la primera cohorte de la convocatoria Innovaclúster, aun sin diferenciación regional, quedaron recursos sin asignar debido a que solamente 5 proyectos cumplieron todos los requisitos y, en la más reciente convocatoria, hay recursos para 20 proyectos, pero sólo 5 llegaron a etapa de viabilidad debido a que las propuestas no lograron tener todos los documentos y formatos completos.

Es de resaltar el círculo vicioso existente en lo anteriormente mencionado. La oferta de programas no diferencia o no asigna cupos de presupuesto a los territorios en las convocatorias por el riesgo de no obtener aplicantes dadas las bajas capacidades de estructuración de propuestas de algunos territorios, falencia que, a su vez, no encuentra reflejo en las diferencias de condiciones de los programas que les permitan acceder a estos con mayor flexibilidad. Aunque tanto Colombia Productiva como Innpulsa expresaron que la ejecución de los recursos de los programas se concentra en las regiones con mayores capacidades, como se evidencia en la sección anterior de este documento, no se han ni ajustado los programas para capturar las diferencias de condiciones iniciales, ni se han generado herramientas sistemáticas de apoyo a los territorios para potenciar sus capacidades y mejorar el acceso<sup>38</sup>.

En concordancia con lo anterior, el diseño de los programas de MinCIT se hace con base en lineamientos y documentos de política, mejores prácticas internacionales, así como en pilotos y resultados de ofertas anteriores, pero no en resultados de procesos sistemáticos de diagnóstico que capturen las necesidades y diferencias regionales. La estructuración técnica de los programas de MinCIT responde a los lineamientos de política definidos en el PND y en el documento CONPES 3866 de 2016. Adicionalmente, se tiene como marco la planeación estratégica del sector y en función de las metas allí establecidas se definen los Programas y resultados objetivo. Por ejemplo, el CONPES 3866 definió, en una de sus acciones, la implementación de un programa nacional de escalamiento de la productividad teniendo en cuenta los resultados de la evaluación del programa piloto de extensión tecnológica, actividad que se llevó cabo en el inicio del actual gobierno con la puesta en marcha de Fábricas de productividad. Para este, además de la información disponible en el programa piloto de extensión tecnológica, se recurrió a literatura especializada y se realizó un ejercicio de prueba y error que permitió definir un modelo de atención para las empresas.

Innpulsa, por su parte, se encuentra en un proceso de diseño de una metodología que le permita identificar las necesidades territoriales para evaluar la pertinencia de los instrumentos e identificar potenciales aliados.

El MinCIT indicó que en la actualidad se están desarrollando varias iniciativas que permitirán obtener más información de primera mano de las necesidades de las regiones, de tal forma que se pueda profundizar el enfoque territorial de los Programas. Un primer insumo son las ADCI que se han estado elaborando con una metodología estandarizada y que para 2021 estarían disponibles con la última actualización que considera la repriorización de los proyectos, programas e iniciativas (PPI) frente a las necesidades de reactivación. También considera que con los procesos que está liderando la Vicepresidencia de la República<sup>39</sup>, en el marco del SNCI, se está identificando qué se requiere en las regiones, lo cual brindará insumos para que los programas se adapten mejor. Las ADCI, sin embargo, no se encuentran aún disponibles para las entidades del orden nacional, y los diagnósticos utilizados para la identificación de los PPI no han sido consolidados ni organizados de tal forma que sean un material “digerible”.

<sup>38</sup> Innpulsa mencionó que se ha hecho acompañamiento a las regiones y capacitaciones a los clústeres manager para mejorar el acceso al Programa Innovacluster. No obstante, no se han obtenido los resultados esperados en términos de mayor participación de otras regiones en las postulaciones a los instrumentos y aprobaciones.

<sup>39</sup> La Vicepresidencia de la República, en el marco del SNCI, está desarrollando las Giras Regionales Unificadas, que son espacios de interlocución, coordinación y articulación de las entidades nacionales y territoriales para optimizar recursos y potencializar el desarrollo de los departamentos. A nivel de competitividad regional, se lideran estrategias y acciones para apoyar la implementación de los PPI de las ADCI, a través, por ejemplo, del apoyo a la financiación de la formulación de PPIs priorizados por los departamentos. En la coyuntura actual, las Giras son una herramienta para acercar la oferta para la reactivación del nivel nacional, a las regiones.

**SENA-Fondo Emprender:** Dado que el diseño del Fondo Emprender tiene origen legal, las condiciones, requisitos y alcance del Programa ya se encuentran establecidas (Ley 789 de 2002 y Decreto 934 de 2003) y no es posible cambiarlas según las diferencias territoriales. De acuerdo con el Fondo Emprender en las convocatorias nacionales se observa un patrón de concentración en 9 de sus regionales: Antioquia, Bogotá, Valle, Atlántico, Bolívar, Huila, Boyacá, Santander y Cundinamarca. La explicación de este patrón está asociada, desde su punto de vista, a las capacidades de entorno y ecosistemas existentes en cada región: un emprendimiento en la ciudad de Medellín tiene un conjunto de ventajas que no tiene un emprendimiento en la ciudad de Pasto.

A pesar de las rigideces legales, para trabajar con las regiones y maximizar el alcance y acceso territorial el Fondo anualmente dedica un porcentaje de su presupuesto para apalancar recursos regionales para emprendimiento que se gestionan desde las oficinas regionales del SENA en las gobernaciones y alcaldías. De esta forma, si bien el Programa no tiene un direccionamiento territorial y las condiciones, requisitos y procedimientos no pueden modificarse, cuando se hace una alianza con una entidad territorial si es posible que la convocatoria sea exclusiva para dicho departamento o municipio aliado y que, según las prioridades regionales, la gobernación o la alcaldía definan grupos específicos de beneficiarios, por ejemplo, emprendimiento rural o jóvenes. De los recursos aportados por los entes territoriales no se descuentan gastos destinados a la administración de la convocatoria ya que el Fondo asume estos costos.

Para la definición de las características de las convocatorias se parte de las apuestas del gobierno nacional, de la normatividad correspondiente como la Ley de Emprendimiento, de los compromisos definidos en documentos CONPES sobre emprendimiento, y en general de las directrices del gobierno nacional (por ejemplo, economía naranja). Con base en estos insumos se planea la asignación del presupuesto del Fondo en convocatorias generales y se define el porcentaje que se destinará a las apuestas territoriales. Adicionalmente, el SENA es la entidad del Sistema de Apoyo a las Empresas que mayor presencia regional tiene; a través de los 117 centros de desarrollo empresarial y el acompañamiento de los emprendedores se capturan las realidades territoriales, las cuales permiten afinar la focalización de las convocatorias que se hagan con aliados regionales.

**ADR-PIDAR:** La convocatoria que se realiza para los Proyectos Territoriales o Asociativos (PIDAR) no tiene características diferenciales para los territorios, los términos de referencia son los mismos para todo el país. Sin embargo, el presupuesto es distribuido regionalmente *a priori* mediante el Indicador de Distribución Rural (IDR)<sup>40</sup> para garantizar que todos los departamentos tengan una asignación de acuerdo con sus características propias. Los recursos que efectivamente se ejecuten en cada departamento dependen de los proyectos presentados y aprobados en cada uno de ellos hasta llegar al tope correspondiente.

Para el diseño de los Programas, la Agencia parte de su decreto de creación y de la normatividad y políticas correspondientes a los temas de su competencia en los cuales se definen los principales campos y compromisos que deben abordar. Dado que las Unidades Territoriales de la ADR brindan apoyo a las entidades territoriales en la formulación de los proyectos, les es posible evidenciar de cerca las situaciones problemáticas que enfrentan los productores, tanto para su actividad como para acceder a los Programas públicos del sector.

**AGROSAVIA:** En este centro de investigación se asigna el presupuesto a través de un proceso riguroso de evaluación de los proyectos de investigación que son presentados por los investigadores de la Corporación. Dichos proyectos deben responder a las demandas y necesidades identificadas y acordadas, para las diferentes cadenas productivas del nivel nacional y territorial, en el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del sector agropecuario (PECTIA). Funcionarios de AGROSAVIA además participan en algunas instancias regionales como los Codecti o las CRCI, lo cual les permite participar en la elaboración de otros planes territoriales como los Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales

<sup>40</sup> Se construye a partir de cuatro variables tomadas del Censo Nacional Agropecuario: i) Índice sintético de condiciones sociales (IPM ajustado); ii) Número de Unidades Productora Agropecuarias (UPAs); iii) Tamaño promedio de las UPAs; (iv) Porcentaje del área agropecuaria de conformidad con las definiciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

(PAED) o ADCl y comunicarlas a los centros para que sean consideradas en la formulación de los proyectos de investigación. Finalmente, la presencia territorial de AGROSAVIA y el trabajo desarrollado con actores de las regiones también les permite capturar información de las realidades y necesidades territoriales.

**MinCiencias:** Los Programas de fomento a la innovación y Pactos por la Innovación son ofrecidos por el Ministerio en alianza con otras entidades del nivel nacional, en el caso del primero (SENA) y territorial en el segundo (Cámaras de Comercio y Confecámaras). En el Programa de Fomento a la Innovación se establece un presupuesto asignado por región (Antioquia y Eje Cafetero, Amazonía, Caribe, Central, Orinoquía, Pacífico y Santanderes) y se asigna a los proyectos elegibles hasta que se agote el cupo correspondiente. En el caso de los Pactos por la Innovación la distribución regional se garantiza a través de la distribución geográfica de los aliados. Como se observa en el gráfico 3, casi 50% de los recursos que Minciencias asigna a los programas de apoyo a las empresas tienen como fuente un aliado. Cuando se tiene uno o varios aliados, el diseño del programa o instrumento se hacen conjuntamente. Los equipos técnicos de las entidades involucradas elaboran los términos de referencia definiendo objetivos, población objetivo, el valor a cofinanciar, los requisitos, criterios de evaluación, cronograma, regionalización de los recursos, entre otros aspectos.

Las fuentes de información para el diseño de los Programas se alimentan con los resultados de convocatorias anteriores o con información que se captura en jornadas de socialización. En los dos casos el trabajo conjunto con los aliados es fundamental.

## 2. Ejecución de los programas

En esta sección se describe si la ejecución de los recursos de los programas y la prestación del servicio en sí son llevadas a cabo directamente por la entidad del Sistema de Apoyo a las Empresas, o si es tercerizada o realizada en conjunto con otra entidad del orden nacional o territorial.

Con respecto a la ejecución de los recursos se observa que en la mayoría de los casos se lleva a cabo mediante convocatorias públicas en las que se definen los requisitos y servicios de desarrollo empresarial que se cofinanciarán. Las convocatorias son realizadas de forma directa como en el caso del SENA y la ADR o por medio de los patrimonios autónomos como en el caso del MinCIT.

Tanto la ejecución de los recursos como la prestación de los servicios ofrecidos a través de los programas es variable. Algunas entidades contratan operadores que apoyen la administración completa o parcial del Programa, como es el caso del SENA-Fondo Emprender (completo) o Innpulsa (parcial), mientras que otras llevan a cabo esta o labor directamente como la ADR-PIDAR o AGROSAVIA.

Sucede lo mismo en la prestación de los servicios, el modelo es variable por entidad y dentro de la misma entidad. El SENA y AGROSAVIA prestan los servicios directamente a través de su red de oficinas regionales y centros de investigación, mientras que Innpulsa, Colombia Productiva y la ADR, para algunos de sus programas, contratan con terceros consultores, extensionistas y otros actores, en general en las regiones, para que presten los servicios. Un resumen de las prácticas de las entidades entrevistadas se presenta en el cuadro 12.

**MinCIT y patrimonios autónomos (Innpulsa y Colombia Productiva):** En general, el Ministerio establece convenios con Bancóldex o Fiducóldex para trasladar los recursos asignados a los Programas a los patrimonios autónomos, para que éstos, a su vez, los ejecuten mediante convocatorias y presten los servicios. Este esquema de operación le ha permitido al MinCIT contar con programas que no están ceñidos al principio de anualidad presupuestal y ejecutar los recursos con posterioridad a la vigencia. Bajo este esquema los patrimonios autónomos llevan a cabo la parte operativa de administración de los recursos, el seguimiento de la intervención a nivel técnico, financiero y administrativo y la verificación del cumplimiento de las metas, mientras que tercerizan la prestación del servicio. En los casos en los cuales se requiere la evaluación de propuestas o proyectos los patrimonios autónomos contratan a un tercero para que realice esta labor; en los casos que se requiere un proveedor de servicios los patrimonios realizan acuerdos con entidades nacionales o territoriales para que los provean o contratan en forma directa a los proveedores de servicios. Por ejemplo:

- En Colombia Productiva para varios de los programas se hace convocatoria, selección y contratación de un tercero que es quien hace las intervenciones. En Fábricas de productividad, Colombia Productiva firma acuerdos<sup>41</sup> con las cámaras de comercio, las cuales se encargan de desarrollar las actividades operativas y de buscar a los extensionistas en las regiones para que lleven a cabo la asistencia a las empresas.
- En algunas convocatorias Innpulsa contrata a un tercero como entidad evaluadora que organiza grupos de evaluadores o invita expertos en los temas para elegir beneficiarios.

**SENA-Fondo Emprender:** durante el año se abre un amplio número de convocatorias que se diferencian por tipo de población beneficiaria (por ejemplo, aprendices activos del programa Emprende Rural, emprendedoras rurales de 18 a 30 años y personas con discapacidad), actividad productiva (sectores agrícolas o agroindustriales, economía naranja, entre otros) y por municipio o departamento, como se detalla en la sección anterior. Para la administración de los recursos y la operación del Fondo el SENA contrata un operador. Este actor debe generar los mecanismos necesarios para la gestión de los recursos del Fondo, publicar y hacer seguimiento a las convocatorias, monitorear la ejecución de los recursos, elaborar y firmar los contratos de cooperación empresarial con los beneficiarios del Fondo y demás actividades relacionadas con la administración del programa.

La prestación de los servicios de asistencia técnica a los emprendedores y el acompañamiento en las diferentes etapas de elaboración y desarrollo de su plan de negocios se hace directamente por el SENA. Desde las oficinas centrales se entrega a cada oficina regional, lineamientos para que con el soporte y capacidad institucional atiendan a los emprendedores. Estos equipos regionales son conformados por personas que residen en el departamento y entre las actividades que realizan se encuentran acompañar la formulación de los planes de negocios, dar capacitaciones y proveer asesoría para la participación en las convocatorias.

**ADR:** Cada servicio tiene su modelo de prestación. Para la ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDAR) se definen dos bolsas de recursos: i) Proyectos Estratégicos Nacionales y ii) Proyectos Territoriales o Asociativos. En la primera no se realiza convocatoria y los proyectos son cofinanciados de acuerdo con las solicitudes de la Presidencia de la República o el MADR. En la segunda bolsa se realiza una convocatoria para todo el país que se inicia en el segundo trimestre del año y la recepción de iniciativas o proyectos se hace a través de las Unidades Técnicas Territoriales y de las sedes de las que disponga a la ADR. Conforme con lo establecido en el Decreto Ley 2364 de 2015 los procesos de estructuración, cofinanciación, aprobación y ejecución de los proyectos son realizados por diferentes dependencias de la Agencia. Por el contrario, en el programa de extensión agropecuaria el servicio no es prestado por la ADR sino por empresas tercerizadas que deben cumplir una serie de requisitos. Así mismo sucede con el programa de distrito de adecuación de tierras.

**AGROSAVIA:** La corporación hace la ejecución de sus recursos directamente a nivel interno. Los proyectos de investigación son desarrollados con los recursos humanos propios, es decir, son los investigadores ubicados en los centros de investigación, pero trabajando en redes de innovación. En algunas oportunidades es necesario trabajar con productores de las regiones, para lo cual se hacen acuerdos para desarrollar las investigaciones en sus predios. Por ejemplo, si es necesario probar en sus fincas cierto desarrollo, se acuerda, los gastos cubiertos por AGROSAVIA, los dueños de los predios cuidan las intervenciones y los investigadores tienen acceso a los predios para tomar la información relacionada con el experimento.

**Minciencias:** En el Programa de Fomento a la Innovación Minciencias se apoya en terceros para la evaluación y selección de beneficiarios y el seguimiento y control de sus proyectos. Para la selección de beneficiarios participan pares evaluadores elegidos de las bases de datos avaladas por el Ministerio. Para el seguimiento y control se abren invitaciones públicas para elegir la entidad idónea según los requisitos y criterios definidos. La administración de los recursos la hace el Ministerio directamente.

Para Pactos por la Innovación, por su parte, la administración de los recursos y provisión del servicio es llevada a cabo directamente por Minciencias y los aliados respectivos (Cámaras de Comercio) con quienes aúnan esfuerzos técnicos y financieros.

<sup>41</sup> Estos acuerdos generalmente se formalizan a través de convenios. En este caso las Cámaras de Comercio tienen un rol de aliados aportantes de recursos para el desarrollo del programa, como se mencionó en la etapa de diseño, pero también un rol operativo participando directamente en la ejecución.

**Cuadro 12**  
**Ejecución de los programas del sistema de apoyo a las empresas**

La ejecución de los recursos, en la mayoría de los casos, se lleva a cabo mediante convocatorias públicas. Las convocatorias son realizadas de forma directa como en el caso del SENA y la ADR o por medio de los patrimonios autónomos como en el caso del MinCIT.

El modelo de ejecución (administración) de los recursos asignados a los programas es variable. Algunas entidades contratan operadores que apoyen la administración completa o parcial del Programa, como es el caso del SENA – Fondo Emprender (completo) o Innpulsa (parcial), mientras que otros llevan a cabo esta o labor directamente como la ADR – PIDAR o AGROSAVIA.

Para la prestación de los servicios el mecanismo también es variable por entidad y dentro de la misma entidad. El SENA y AGROSAVIA prestan los servicios directamente a través de su red de oficinas regionales y centros de investigación, mientras que Innpulsa, Colombia Productiva y la ADR, para algunos de sus programas, contratan con terceros consultores, extensionistas y otros actores, en general en las regiones, para que presten los servicios.

<b>Entidad</b>	<b>¿Quién ejecuta (administra) los recursos de los programas?</b>	<b>¿Quién presta los servicios ofrecidos a través de los programas?</b>
MinCIT (Innpulsa y Colombia Productiva)	Los recursos asignados a Programas del Ministerio son, en su mayoría, ejecutados por los patrimonios autónomos. Los patrimonios autónomos llevan a cabo la parte operativa de administración de los recursos, el seguimiento de la intervención a nivel técnico, financiero y administrativo y la verificación del cumplimiento de las metas, directamente.	Los patrimonios autónomos se apoyan en terceros que contratan para: - Evaluar las aplicaciones a las convocatorias y seleccionar los beneficiarios. - Proveer los servicios ofertados en los Programas.
SENA	Para la administración de los recursos y la operación del Fondo el SENA contrata un operador	La prestación de los servicios de asistencia técnica a los emprendedores y el acompañamiento en las diferentes etapas de elaboración y desarrollo de su plan de negocios se hace directamente por el SENA a través de las oficinas regionales.
ADR	La administración de los recursos la hace directamente la ADR	Cada servicio tiene su modelo de prestación. Mientras que para el PIDAR los procesos son realizados por diferentes dependencias de la Agencia, en el programa de extensión agropecuaria y el programa de distrito de adecuación de tierras el servicio no es prestado por la ADR sino por empresas tercerizadas que deben cumplir una serie de requisitos.
AGROSAVIA	La corporación hace la ejecución de sus recursos directamente a nivel interno.	Los proyectos de investigación son desarrollados por los investigadores ubicados en los centros de investigación, trabajando en redes de innovación.
MinCiencias	Los recursos son administrados directamente por el Ministerio o, según el Programa, por el Ministerio de forma conjunta con el o los aliados correspondientes.	En el Programa de Fortalecimiento a la Innovación Minciencias se apoya en terceros para la selección de beneficiarios y el seguimiento y control de los proyectos. La provisión del servicio se hace directamente por el Ministerio y el aliado aunando esfuerzos técnicos.

Fuente: Entrevistas a entidades del Sistema de Apoyo a las Empresas. Elaboración propia.

### 3. Seguimiento y evaluación de resultados

Los programas cuentan en la mayoría de los casos con mecanismos para hacer seguimiento y evaluar el cumplimiento de las metas definidas para cada uno de ellos. No obstante, en muchas ocasiones tanto las metas como el cumplimiento de éstas no se encuentran a disposición del público en general y los reportes generados son utilizados para fines contractuales cuando existen convenios interadministrativos, o para soportar el cumplimiento de los planes de acción ante los mecanismos de control interno o los entes de control externos a las entidades. Las evaluaciones de impacto son esporádicas y en pocas ocasiones se define una variable a la que se le dé un seguimiento durante la intervención del programa y por un periodo después de finalizado.

En el caso del **MinCIT**, se realiza seguimiento a los recursos que son ejecutados por los patrimonios autónomos quienes elaboran reportes sobre ejecución presupuestal y avance de las metas con periodicidades mensuales o trimestrales. No se han realizado evaluaciones de impacto de los programas y tampoco se llevan a cabo evaluaciones de resultados en forma sistemática, aunque existen iniciativas para corregir esta situación. En la actualidad se está en el proceso de diseño de una evaluación de impacto para el programa Fábricas de Productividad y con recursos de SECO se está trabajando en una evaluación de resultados del programa Innovaclúster.

En el caso de **Innpulsa** todas las convocatorias cuentan con interventoría externa que verifican que los beneficiarios reciban los servicios ofrecidos y cumplan con las actividades y tiempos definidos en los proyectos. Al interior del patrimonio existen diferentes instancias de seguimiento, pero no se tiene un proceso de evaluación que dé cuenta del impacto sobre las empresas que han sido beneficiarias. Recientemente se creó la Unidad de Analítica con el objetivo de fortalecer las evaluaciones de resultados y desarrollar evaluaciones de impacto. En el caso de **Colombia Productiva** existen mecanismos de seguimiento interno dirigidos a garantizar el cumplimiento de las metas definidas por el MinCIT y demás aliados ya sea en los documentos de política o en los proyectos de inversión. En el programa de Fábricas de Productividad se está haciendo seguimiento en las empresas beneficiarias al cambio porcentual de un indicador establecido para que el programa sea exitoso, pero no existe información pública sobre este indicador y los resultados obtenidos.

En el **Fondo Emprender** en conjunto con la oficina de planeación del SENA se hace un seguimiento a las metas, el cual es reportado a la Presidencia de la República, al DNP y a entidades de control. En 2014 se hizo una evaluación de impacto que, entre otros, arrojó los siguientes resultados: un nivel de sostenibilidad de 65% en los primeros 3 años de vida de las empresas y una tasa de retorno de cada peso del Fondo de 1,2. Durante 2020 el observatorio del SENA ha estado haciendo una evaluación que ha mostrado que se conserva el 65% de tasa de sobrevivencia empresarial en 3 años, que ha aumentado la participación de las mujeres emprendedoras que pasó de 32% en 2014 a 48% en 2019, reducción en el número de emprendedores que se ven obligados a devolver los recursos debido a incumplimientos en el plan de negocio y un incremento en el nivel educativo promedio de los emprendedores beneficiados. Se debe notar que el Fondo hace seguimiento a los emprendedores por tres años después de la creación de la empresa. Para el año 2021 se tiene programado el inicio de una nueva evaluación de impacto.

La **ADR** publica la información de los beneficiarios en el Portal de datos abiertos de Colombia. En **Minciencias** los resultados de los programas son divulgados en eventos con las empresas beneficiarias o en los de cierre de los convenios, directamente por Minciencias o el aliado correspondiente cuando aplica.

### III. Análisis de ejecución presupuestal y descripción de los instrumentos o programas de las entidades del Sistema de Apoyo Público a las Empresas en Colombia

En este capítulo se describe para cada una de las entidades definidas en el diagrama 1 su naturaleza jurídica, la evolución del presupuesto anual y la evolución de los recursos financieros destinados a los instrumentos o programas orientados a atender las necesidades de las empresas. La naturaleza jurídica de cada una de las entidades fue identificada con base en la revisión de las leyes y decretos de creación de éstas, junto con la información contenida en el Manual de Estructura del Estado Colombiano disponible en la página electrónica del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Los datos del presupuesto de gastos fueron obtenidos de la información publicada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN). En este sentido la información reportada más adelante para cada entidad corresponde a la autorización máxima de gasto otorgada en la Ley del PGN. En cada caso se muestran los gastos de funcionamiento desagregados en tres rubros (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020):

- i) Gastos de personal: son los gastos que debe hacer el Estado como contraprestación de los servicios que recibe, bien sea por una relación laboral o a través de contratos.
- ii) Gastos generales: son los gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para que las entidades cumpla con las funciones asignadas y con el pago de los impuestos y multas a que estén sometidas legalmente.
- iii) Transferencias: son recursos que transfieren las entidades a otras entidades (nacionales, internacionales, públicas o privadas) con fundamento en un mandato legal (corrientes) o para gastos de capital y la capitalización del ente receptor (capital).

Igualmente, en cada caso se presentan los gastos de inversión que se refieren en términos generales a los que permiten acrecentar la capacidad de producción y la productividad de la estructura física, económica y social<sup>42</sup>. Los gastos de inversión son desagregados por proyectos de inversión los cuales contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado (Decreto 2844 de 2010).

<sup>42</sup> Para mayor detalle ver Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). Manual de Procedimientos del Banco Nacional de Programas y Proyectos, BPIN–2011. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

Con el fin de identificar los recursos destinados para apoyar las empresas del sector productivo colombiano se realizó un inventario de la oferta institucional de cada una de las entidades y esta información se contrastó con los objetivos, actividades y productos de los proyectos de inversión. Este procedimiento permitió establecer, en primera instancia, los recursos de inversión destinados a elevar el nivel de productividad y competitividad del sector privado y apoyar el desarrollo de las actividades productivas por parte de los productores agropecuarios; y, en segunda instancia, clasificar los proyectos en diferentes categorías de programas según la entidad como, por ejemplo: Extensión agropecuaria; Proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, Desarrollo turístico territorial; Emprendimiento y formalización; Generación y uso del conocimiento científico y tecnológico. En suma, del total de proyectos de inversión de cada entidad, se extrae un subconjunto de proyectos que se alinean con los Programas descritos de la entidad.

Adicionalmente, dado que los proyectos de inversión pueden ser categorizados como regionalizables<sup>43</sup> a partir de la información suministrada durante su formulación y estructuración, fue posible mostrar la distribución por departamentos de los recursos asignados a los proyectos que fueron identificados en los programas de apoyo a las empresas. Es importante notar que, dado que algunos proyectos no son categorizados como regionalizables, en el cuadro que describe la distribución por departamento se incluyó una fila adicional denominada "Sin regionalizar", en la cual se agrega el valor total de dichos proyectos con el fin de garantizar que se pueda analizar la distribución de todos los proyectos del Sistema.

## A. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y Fondo Único de las TIC<sup>44</sup>

### 1. Naturaleza jurídica

En el año 2009 se emitió la Ley 1341 mediante la cual el entonces Ministerio de Comunicaciones se convirtió en Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC)<sup>45</sup>. De acuerdo con Guerra y Oviedo (2011) esta ley creó el marco normativo para el desarrollo del sector y para la promoción del acceso y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) sustentado en los siguientes principios orientadores: priorizar el acceso y el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones; promover la libre competencia; incentivar el uso eficiente de la infraestructura y los recursos escasos; garantizar la protección de los derechos de los usuarios; y generar incentivos adecuados para la inversión privada.

La Ley 1341 de 2009 fue modificada por la Ley 1978 de 2019 en la que se introdujeron, entre otras, las siguientes medidas:

- Ampliación del plazo de los permisos de uso del espectro radioeléctrico de 10 a 20 años para incentivar la inversión privada.
- La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) se constituye como el regulador único encargado de ordenar y velar por la buena prestación del servicio en el sector de las comunicaciones, incluida la televisión pública comercial.
- Creación del Fondo Único de las TIC en el cual se fusionan el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FonTIC) y Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FonTV), FonTV y el FonTIC.
- Liquidación de la Agencia Nacional de Televisión (ANTV) cuyas funciones serán asumidas por la CRC y por el MinTIC.

<sup>43</sup> Para mayor detalle ver Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). Guía de la Regionalización del Presupuesto General de la Nación. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Versión 6.0.

<sup>44</sup> Puesto que los recursos de inversión de MinTIC se canalizan a través del Fondo Único de las TIC, se presenta un único análisis para las dos entidades.

<sup>45</sup> Creado en 1953 mediante el Decreto 259 con el cambio de denominación del Ministerio de Correos y Telégrafos a Ministerio de Comunicaciones.

De acuerdo con este marco normativo, los objetivos del MinTIC son los siguientes:

- Diseñar, formular, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos con el fin de promover la inversión y el cierre de la brecha digital, contribuir al desarrollo económico, social y político de la Nación, y elevar el bienestar de los colombianos.
- Promover el uso y apropiación de las TIC entre los ciudadanos, las empresas, el Gobierno y demás instancias nacionales como soporte del desarrollo social, económico y político de la Nación.
- Impulsar el desarrollo y fortalecimiento del sector de las TIC, promover la investigación e innovación buscando su competitividad y avance tecnológico conforme al entorno nacional e internacional.
- Definir la política pública y adelantar la inspección, vigilancia y el control del sector de TIC, con excepción de aquellas funciones de inspección, vigilancia y control, expresamente asignadas en la presente Ley a la Comisión de Regulación de Comunicaciones y a la Agencia Nacional del Espectro.

El MinTIC es un organismo del sector central de la administración pública que pertenece a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, en los términos del artículo 38 de la Ley 489 de 1998. Adicionalmente, este ministerio es el líder del sector TIC que está conformado por el Fondo Único de las TIC, Computadores para Educar (CPE), la Comisión Regulación de Comunicaciones, la Agencia Nacional del Espectro, la Autoridad Nacional de TV<sup>46</sup>, la Agencia Nacional de Gobierno Digital (AND)<sup>47</sup>, Servicios Postales Nacionales S.A 4-72 y Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC).

El objeto del Fondo Único de las TIC es financiar los planes, programas y proyectos para facilitar prioritariamente el acceso universal y el servicio universal de todos los habitantes del territorio nacional a las TIC, garantizar el fortalecimiento de la televisión pública, la promoción de los contenidos multiplataforma de interés público y cultural, y la apropiación social y productiva de las TIC, así como apoyar las actividades del MinTIC y la Agencia Nacional del Espectro y el mejoramiento de su capacidad administrativa, técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones.

En relación con el objetivo de la apropiación social y productiva de las TIC el Fondo Único tiene las siguientes funciones:

- Financiar planes, programas y proyectos para promover el desarrollo de contenidos multiplataforma de interés público que promuevan la preservación de la cultura e identidad nacional y regional, incluyendo la radiodifusión sonora y la televisión, mediante el desarrollo de esquemas concursables para la promoción de contenidos digitales, por parte de compañías colombianas, incorporando criterios diferenciales que promuevan el acceso por parte de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) productoras audiovisuales colombianas.
- Cofinanciar planes, programas y proyectos para el fomento de la industria de software y de computación en la nube.
- Financiar planes, programas y proyectos para apoyar emprendimientos de contenidos y aplicaciones digitales y fomentar el capital humano en TIC.

## 2. Fuente de recursos

En términos presupuestales los recursos del MinTIC provienen del Presupuesto General de la Nación (PGN) y hacen parte del sector TIC<sup>48</sup>. Según la Ley del PGN de 2020 el presupuesto de gastos asignado al MinTIC ascendió a \$14.885 miles de dólares que representan el 3,3% del presupuesto del sector TIC. Este

<sup>46</sup> Entidad suprimida (Artículo 39 de la Ley 1978 de 2019).

<sup>47</sup> Entidad creada por el Decreto 2257 de 2017 para desarrollar las actividades de ciencia, tecnología e innovación asociadas a la creación de un ecosistema de información pública.

<sup>48</sup> El PGN se materializa cada año mediante la Ley Anual sobre el Presupuesto General de la Nación que se constituye en el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social definidos por el Gobierno nacional. Ver anexo C en el que se describe el proceso de programación presupuestal.

presupuesto se destina exclusivamente a gastos de funcionamiento que entre 2017 y 2020 ascendieron en promedio a \$16.963 miles de dólares y han mostrado una disminución de \$2.901 miles de dólares (véase el cuadro 13).

**Cuadro 13**  
**Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020**  
(En miles de dólares)

Concepto	2017	2018	2019	2020
Funcionamiento	17 787	18 668	16 511	14 885
Gastos de personal	15 459	16 017	14 325	12 414
Gastos generales	508	507	1 048	852
Transferencias	1 820	2 144	1 138	1 620
Total	17 787	18 668	16 511	14 885
Total sector TIC	452 548	543 566	501 604	455 813
Participación MinTIC (en porcentajes)	3,9	3,4	3,3	3,3
Total PGN	77 700 792	79 808 264	76 312 584	81 211 564
Participación MinTIC (en porcentajes)	0	0	0	0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Cálculos propios.

Los recursos de inversión para el MinTIC se canalizan por medio del Fondo Único de las TIC que como se mencionó antes tiene como uno de sus objetivos apoyar las actividades del Ministerio, los cuales provienen igualmente del PGN y hacen parte del sector TIC. En promedio entre 2017 y 2020 los recursos asignados a esta entidad fueron de \$365.350 miles de dólares que corresponden al 75,1% de los recursos del sector TIC. En 2020 el presupuesto de gastos del Fondo Único se distribuyó en \$81.644 miles de dólares para funcionamiento (21,0%) y \$307.895 miles de dólares para inversión (79,0%) (véase el cuadro 14).

**Cuadro 14**  
**Fondo Único de las TIC: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020**  
(En miles de dólares)

Concepto	2017	2018	2019	2020
Funcionamiento	32 840	13 8295	11 5764	81 644
Gastos de personal	92	92	-	-
Gastos generales	2 919	3 146	3 649	3 330
Transferencias	29 829	135 056	112 115	78 314
Inversión	301 411	252 131	231 420	307 895
Total	334 252	390 426	347 184	389 539
Total sector TIC	452 548	543 566	501 604	455 813
Participación Fondo TIC (en porcentajes)	73,9	71,8	69,2	85,5
Total PGN	77 700 792	79 808 264	76 312 584	81 211 564
Participación Fondo TIC (en porcentajes)	0,4	0,5	0,5	0,5

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Cálculos propios.

### **Recursos de inversión totales y ejecución**

Entre 2016 y 2020 los recursos destinados al rubro de inversión del Fondo Único fueron en promedio de \$272.923 miles de dólares por año. En este período los gastos de inversión del Fondo Único se distribuyeron en 59 proyectos de los cuales 49 fueron clasificados como regionalizables. Los proyectos con mayores valores promedios corresponden a los que están orientados a la ampliación del programa de telecomunicaciones sociales, a apoyar a los operadores públicos del servicio de televisión nacional, a implementar soluciones de acceso comunitario a las TIC, a ampliar el acceso a internet y al programa computadores para educar (véase el cuadro 15).

**Cuadro 15**  
**Fondo Único de las TIC: presupuesto de inversión por proyecto, 2016-2020**  
*(En miles de dólares)*

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Ampliación programa de telecomunicaciones sociales	Sí	101 193	119 610	124 540	10 438	7 162	72 588
Apoyo a operadores públicos del servicio de televisión nacional	Sí					53 994	53 994
Implementación soluciones de acceso comunitario a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Nacional	Sí				62 101	43 568	52 834
Desarrollo masificación acceso a internet. Nacional	Sí				22 909	51 871	37 390
Ampliación programa computadores para educar	Sí	65 461	32 163	10 291			35 972
Fortalecimiento de la industria de TI nacional	No				17 812	30 998	24 405
Aprovechamiento promoción, acceso y apropiación de las TIC en las regiones de Colombia	Sí	8 652	26 522	25 108			20 094
Aplicación modelo de fortalecimiento de la industria TI&BPO Colombia	Sí	25 189	19 350	9 401			17 980
Aprovechamiento y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sector público nacional	Sí				16 886	15 629	16 257
Apoyo financiero para el suministro de terminales a nivel nacional	Sí				16 201	15 748	15 974
Fortalecimiento del modelo convergente de la televisión pública regional y nacional	Sí				9 789	19 708	14 748
Implementación y desarrollo de la estrategia de gobierno en línea a nivel nacional	Sí	13 206	17 098	12 100			14 135
Instalación, promoción, uso y apropiación de soluciones tecnológicas de acceso público en las regiones del territorio nacional	Sí				9 188		9 188
Fortalecimiento en la calidad y disponibilidad de la información para la toma de decisiones del sector TIC y los ciudadanos. Nacional	Sí				7 692	9 179	8 435
Asistencia capacitación y apoyo para el acceso, uso y beneficio social de tecnologías y servicios de telecomunicaciones	Sí	5 781	12 047	7 115			8 314
Aprovechamiento y promoción de soluciones tecnológicas de acceso público en las regiones del territorio nacional	Sí				2 670	12 889	7 780
Fortalecimiento de información al servicio del sector TIC y los ciudadanos. Bogotá	Sí	6 990	7 116	7 964			7 356
Fortalecimiento de las tecnologías de la información en la gestión del estado y la información pública	Sí	3 386	10 138	7 639			7 054
Servicio de asistencia, capacitación y apoyo para el uso y apropiación de las TIC, con enfoque diferencial y en beneficio de la comunidad para participar en la economía digital. Nacional	No				8 272	5 816	7 044

Cuadro 15 (continuación)

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Fortalecimiento y apropiación del modelo de gestión institucional del ministerio TIC. Bogotá	Sí				6 805	6 651	6 728
Extensión, descentralización y cobertura de la radio pública. Nacional	Sí				5 762	5 399	5 581
Aprovechamiento promoción, uso y apropiación de productos y servicios de TIC en Colombia	No	2 782	9 426	4 431			5 547
Fortalecimiento del sector de contenidos y aplicaciones digitales. Nacional	No	4 910	5 928	4 533			5 123
Fortalecimiento de los contenidos que se emiten a través de las plataformas de la radio pública nacional	Sí				5 130	4 859	4 994
Fortalecimiento a la transformación digital de las empresas a nivel nacional	No				7 373	2 496	4 934
Implementación del sistema nacional de telecomunicaciones de emergencias. Nacional	Sí				4 716		4 716
Apoyo a la innovación desarrollo e investigación de excelencia en TIC en Colombia	Sí	5 804	4 961	2 804			4 523
Aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones en Colombia	Sí	4 440					4 440
Fortalecimiento de capacidades regionales en desarrollo de política pública TIC orientada hacia el cierre de brecha digital regional. Nacional	Sí				5 539	2 324	3 932
Apoyo al desarrollo del servicio postal universal (SPU)	Sí	3 928	3 897	3 383			3 736
Análisis y control en los servicios de telecomunicaciones y servicios postales a nivel nacional	Sí			3 368	3 440	3 603	3 470
Aprovechamiento asistencia al sector de las TICs nacional	Sí	3 273	3 388	3 383			3 348
Asistencia para el fortalecimiento de la gestión institucional del sector TIC a nivel nacional	Sí	2 782	3 524	3 329			3 212
Fortalecimiento de la industria de aplicaciones y contenidos digitales a nivel nacional	No		3 727	2 605			3 166
Análisis investigación evaluación control y reglamentación del sector de comunicaciones.	Sí	3 629	3 979	1 589			3 065
Generación de políticas y estrategias dirigidas a mejorar la competitividad de la industria de comunicaciones. Nacional	Sí				2 119	3 022	2 570
Extensión de la cobertura de la radio pública nacional. Nacional	Sí		2 916	2 030			2 473
Fortalecimiento de la programación y conservación de los archivos de la radio pública nacional	Sí	2 127	2 202	2 382			2 237
Construcción y divulgación de lineamientos de política del sector comunicaciones en Colombia	Sí	1 964	2 523	2 023			2 170

Cuadro 15 (conclusión)

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Divulgación y manejo de la información que produce el ministerio en sus diferentes programas a nivel nacional	Sí	2 291	1 812	2 277			2 127
Fortalecimiento de la información estadística del sector TIC. Nacional	Sí				584	3 197	1 890
Adquisición recuperación y expansión de la red de transmisión de frecuencias de la radio nacional de Colombia. Nacional	Sí	1 833					1 833
Administración del patrimonio histórico de la radio y la televisión pública a través de las TIC. Nacional	No				1 347	1 890	1 618
Difusión proyectos para el uso y apropiación de las TIC. Nacional	Sí					3 105	1 552
Implementación del modelo convergente en la televisión pública en Colombia	Sí	655	3 349	338			1 447
Desarrollo y aseguramiento de la audiencia digital. Nacional	Sí				1 253	1 620	1 436
Diseño programación y difusión de contenidos digitales y/o convergentes a través de plataformas online. Nacional	Sí				1 209	1 485	1 347
Desarrollo de ecosistema de contenidos convergentes nacional	Sí		1 189	1 187			1 188
Recuperación del patrimonio digital de la radio y la televisión pública nacional	No	1 092	1 504	495			1 030
Implementación de medios convergentes como herramienta para llegar a los grupos de interés a nivel nacional	Sí	728	1 015	1 229			991
Administración y gestión para el desarrollo y competitividad del sector postal y la prestación del servicio postal universal a nivel nacional	No	1 964	407	504			958
Fortalecimiento y modernización del modelo de inspección, vigilancia y control del sector TIC. Nacional	Sí					873	873
Conservación de la infraestructura física del edificio Murillo Toro - Mintic Bogotá	Sí			698	1 002		850
Consolidación del valor compartido en el Mintic Bogotá	Sí			940	678	810	809
Fortalecimiento de las relaciones con los grupos de interés en el Mintic. Nacional	Sí	1 007	984	-			664
Fortalecimiento cultura organizacional del ministerio TIC Bogotá	Sí	491	638	427			519
Actualización modernización y competitividad del sector postal nacional	No				507		507
Implementación de un plan de contingencia para el fortalecimiento en comunicaciones y entrega de equipos a nivel nacional	Sí			169			169
Distribución excedentes a nivel nacional - Decreto 2375 de 1996	Sí	49					49
<b>Total</b>		<b>275 605</b>	<b>301 411</b>	<b>248 282</b>	<b>231 420</b>	<b>307 895</b>	<b>272 923</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

Nota: En el año 2018 el valor total de la inversión no coincide con los datos registrados en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 3. Programas de apoyo a las empresas

El Gobierno nacional ha propuesto el plan “El futuro digital es de todos, 2019-2022” como su propuesta de política pública la cual cuenta con cuatro ejes: Entorno TIC para el desarrollo digital; Inclusión social digital; Ciudadanos y hogares empoderados del entorno digital; y Transformación digital sectorial y territorial. Entre estos ejes se identificó que el último de ellos cuenta con programas o instrumentos para elevar el nivel de productividad y competitividad del sector privado. Entre las iniciativas que tiene este eje se encuentran:

- Impulso a la transformación digital de las empresas colombianas: El objetivo de esta iniciativa es fortalecer el proceso de transformación digital de empresarios y emprendedores mediante la sensibilización, apropiación e implementación de soluciones TIC. Los proyectos que se encuentran en esta iniciativa son:
  - i) Habilidades digitales: fortalecimiento de habilidades gerenciales y generación de confianza para la transformación digital empresarial dirigido a promover el uso del comercio electrónico.
  - ii) Centros de Transformación Digital Empresarial (CTDE): modelo de acompañamiento en alianza con entidades gremiales regionales, que permita a los empresarios y emprendedores iniciar procesos de transformación digital para el escalonamiento de sus negocios
  - iii) Tiendas Virtuales 2.0 (Pagos Digitales): incrementar el uso, apropiación e implementación de tecnología para la comercialización a través del comercio electrónico.
  - iv) Tecno Lab: creación de laboratorios sectoriales para dinamizar el ecosistema empresarial a través de procesos de transformación digital, digitalización y procesos de I+D+i en TIC.
- Fomento del desarrollo de la industria digital: El objetivo de esta iniciativa es incrementar la participación en el producto interno bruto de las industrias digitales. Los proyectos que se encuentran en esta iniciativa son:
  - i) APPS.CO: asesoría y acompañamiento que potencian la generación, creación y consolidación de negocios a partir del uso de las TIC, especialmente el desarrollo de aplicaciones web, móviles, software, integración software-hardware y contenidos digitales.
  - ii) Internacionalización: este proyecto busca que empresas de TI (software y servicios conexos, e industrias creativas digitales) incursionen en mercados internacionales.
  - iii) Especialización 4RI: este proyecto busca desarrollar proyectos que atiendan soluciones específicas, especializar la oferta de empresarios de la Industria digital.
  - iv) Crea Digital: este proyecto comprende actividades de apoyo para la creación de contenidos culturales, educativos y de entretenimiento vinculados a la industria TI.
- Fomento del desarrollo de habilidades en el talento humano requerido por la industria digital: El objetivo de esta iniciativa es incrementar el número de personas con conocimientos y con empleabilidad en Tecnologías de la Información. Entre los proyectos que se encuentran en esta iniciativa están:
  - i) Bootcamps: talleres de emprendimiento digital y cursos virtuales para generar competencias y habilidades del talento humano en emprendimiento y programación.
  - ii) Code.org: este proyecto tiene como propósito formar en pensamiento computacional bajo metodología de Code.org a docentes y estudiantes de colegios oficiales del país.
  - iii) Talento digital para empresas: apoyar a las empresas en sus procesos de formación de su fuerza laboral cofinanciando dichos procesos hasta en un 50%.
  - iv) Habilidades digitales: formar y certificar profesionales en temas relacionados con el sector TI y 4RI vinculados a empresas TI o entidades públicas.

Con base en la anterior descripción es posible seleccionar los proyectos de inversión que se orientan a la transformación digital de las empresas colombianas y a fomentar el desarrollo de la industria digital en dos categorías: Capacitación y formación en el uso de TIC en las empresas y Fomento a la industria nacional de TIC<sup>49</sup>. Con base en este ejercicio de los 59 proyectos se clasificaron 7 que se describen a continuación:(véase el cuadro 16):

- **Fomento a la industria nacional de TIC:** bajo esta categoría se encuentran cinco proyectos de inversión dirigidos a articular la gestión de los actores de la industria TI, generar competencias y capacidades en la industria de TI, desarrollar una cultura de I+D+i en alianza universidad-empresa-estado, acercar la industria de aplicaciones y contenidos digitales a los diferentes sectores de la economía, generar mecanismos para la internacionalización del sector de contenidos y aplicaciones digitales, generar modelos para el emprendimiento de base tecnológica y el acceso a recursos financieros para el desarrollo de negocios y proyectos en la industria de TI y organizar espacios para el desarrollo de competencias y habilidades del talento humano en Contenidos y Aplicaciones digitales. Estos proyectos en su conjunto tuvieron asignados en promedio \$27.604 miles de dólares y participaron con el 10,0% de los recursos de inversión. En promedio, entre 2016-2018 los proyectos *Aplicación modelo de fortalecimiento de la industria TI&BPO Colombia*, *Apoyo a la innovación desarrollo e investigación de excelencia en TIC en Colombia*, *Fortalecimiento de la industria de aplicaciones y contenidos digitales a nivel nacional* y *Fortalecimiento del sector de contenidos y aplicaciones digitales* comprometieron el 99,5% y ejecutaron (obligaron) el 92,4% de los recursos apropiados. Por su parte el proyecto *Fortalecimiento de la industria de TI nacional* comprometió el 96,7% y ejecutó el 92,9% entre 2019 y 2020.
- **Capacitación y formación en el uso de TIC en las empresas:** en esta categoría se incluyeron dos proyectos encaminados a facilitar el uso productivo de las TIC en los diversos sectores de la economía, generar hábitos de confianza, seguridad, respeto y cuidado en el uso de las TIC, aumentar la demanda por servicios o productos basados en tecnología y crear capacidades para adoptar tecnologías en las empresas. Entre 2016 y 2020 estos proyectos tuvieron en promedio \$5.302 miles de dólares y representaron el 2,0% del gasto de inversión. Entre 2016 y 2019 estos proyectos comprometieron el 98,7% de los recursos y obligaron el 98,6%.

Puesto que de los proyectos señalados en el cuadro 15 solamente *Aplicación modelo de fortalecimiento de la industria TI&BPO Colombia* y *Apoyo a la innovación desarrollo e investigación de excelencia en TIC en Colombia* registran una distribución de los recursos por departamento, en el cuadro 17 la información reportada corresponde a los años 2016 a 2018 período en el que estos proyectos estuvieron vigentes. Así, en dicho período se observa que los recursos asignados se dirigieron principalmente hacia la ciudad de Bogotá que en promedio recibió \$15.081 miles de dólares, cifra que implica una participación de 42,3%. Los siguientes departamentos en importancia tuvieron participaciones que oscilaron entre el uno y dos por ciento: Antioquia (1,7%), Atlántico (1,5%), Cundinamarca (1,5%), Valle del Cauca (1,4%), Bolívar (1,4%), Caldas (1,4%), Santander (1,3%), Risaralda (1,2%), Quindío (1,2%), Meta (1,2%), Cauca (1,2%) y Nariño (1,1%). Los proyectos que no se distribuyeron departamentalmente en este período, se agregan en el rubro Sin regionalizar.

<sup>49</sup> Al seleccionar el presupuesto dirigido a las empresas el valor total de los recursos de inversión se reduce de forma importante respecto al total. Esto sucede porque, como se mencionó anteriormente, los proyectos de mayor valor en el Fondo Únicos de TICs son aquellos dirigidos a la ampliación del programa de telecomunicaciones sociales, a apoyar a los operadores públicos del servicio de televisión nacional, a implementar soluciones de acceso comunitario a las TIC, a ampliar el acceso a internet y al programa computadores para educar, los cuales no hacen parte de los recursos del sistema de apoyo a las empresas.

**Cuadro 16**  
**Fondo Único de las TIC: presupuesto de inversión y ejecución por programa y proyecto, 2016-2020**  
*(En miles de dólares)*

Programa	Proyecto	2016			2017			2018			2019			2020							
		Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución <sup>a</sup>						
			Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.				
Fomento a la industria nacional de TIC	Aplicación modelo de fortalecimiento de la industria TI&BPO Colombia	25 189	99,9	99,9	96,1	19 350	99,8	99,8	92,6	9 401	98,3	98,3	97,0								
	Apoyo a la innovación desarrollo e investigación de excelencia en TIC en Colombia	5 804	100,0	100,0	20,4	4 961	99,9	99,9	99,8	2 804	100,0	21,0	21,0								
	Fortalecimiento de la industria de aplicaciones y contenidos digitales a nivel nacional					3 727	99,3	99,3	98,8	2 605	99,5	99,5	99,4								
	Fortalecimiento de la industria de TI nacional													17 812	97,6	96,7	95,8	30 998	95,9	89,2	64,1
	Fortalecimiento del sector de contenidos y aplicaciones digitales. Nacional	4 910	99,4	99,4	67,4	5 928	100,0	100,0	89,8	4 533	98,9	98,9	98,3								
Capacitación y formación en el uso de TIC en las empresas	Aprovechamiento promoción, uso y apropiación de productos y servicios de TIC en Colombia	2 782	99,9	99,9	1,9	9 426	99,9	99,9	99,6	4 431	99,2	99,2	96,5								
	Fortalecimiento a la transformación digital de las empresas a nivel nacional													7 373	95,6	95,4	86,7	2 496	44,0	22,8	19,5
<b>Total</b>		<b>38 684</b>	<b>99,9</b>	<b>99,9</b>	<b>74,3</b>	<b>43 392</b>	<b>99,8</b>	<b>99,8</b>	<b>95,1</b>	<b>23 774</b>	<b>98,9</b>	<b>89,6</b>	<b>88,5</b>	<b>25 185</b>	<b>97,0</b>	<b>96,3</b>	<b>93,2</b>	<b>33 494</b>	<b>92,0</b>	<b>84,2</b>	<b>60,7</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> Datos a septiembre de 2020.

**Cuadro 17**  
**Fondo Único de las TIC: presupuesto de inversión y ejecución por departamento, 2016-2018**  
*(En miles de dólares)*

Departamento	2016				2017				2018			
	Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución		
		Comp./Apro.	Oblig./Apro.	Pago/Apro.		Comp./Apro.	Oblig./Apro.	Pago/Apro.		Comp./Apro.	Oblig./Apro.	Pago/Apro.
Amazonas	78	100,0	100,0	100,0					30	94,2	94,2	93,1
Antioquia	363	100,0	100,0	100,0	1 279	99,8	99,8	92,6	135	98,7	98,7	97,5
Arauca	82	100,0	100,0	100,0					80	94,2	94,2	93,1
Atlántico	351	100,0	100,0	100,0	1 096	99,8	99,8	92,6	130	98,7	98,7	97,5
Bogotá	26 795	99,9	99,9	79,3	10 697	99,8	99,8	95,9	7 751	98,7	98,7	97,5
Bolívar	297	100,0	100,0	100,0	1 096	99,8	99,8	92,6	110	98,7	98,7	97,5
Boyacá	102	100,0	100,0	100,0					38	98,7	98,7	97,5
Caldas	335	100,0	100,0	100,0	1 035	99,8	99,8	92,6	125	98,7	98,7	97,5
Caquetá	87	100,0	100,0	100,0					32	98,7	98,7	97,5
Casanare	87	100,0	100,0	100,0					34	94,2	94,2	93,1
Cauca	78	100,0	100,0	100,0	1 159	99,8	99,8	92,6	29	98,7	98,7	97,5
Cesar	90	100,0	100,0	100,0					33	98,7	98,7	97,5
Chocó	78	100,0	100,0	100,0					30	94,2	94,2	93,1
Córdoba	95	100,0	100,0	100,0					35	98,7	98,7	97,5
Cundinamarca	181	100,0	100,0	100,0	1 308	99,8	99,8	92,6	70	94,5	94,5	93,4
Guainía	77	100,0	100,0	100,0					30	94,2	94,2	93,1
Guaviare	84	100,0	100,0	100,0					33	94,2	94,2	93,1
Huila	84	100,0	100,0	100,0					33	94,2	94,2	93,1
La Guajira	90	100,0	100,0	100,0					35	94,2	94,2	93,1
Magdalena	91	100,0	100,0	100,0					35	94,2	94,2	93,1
Meta	85	100,0	100,0	100,0	1 159	99,8	99,8	92,6	33	94,2	94,2	93,1
Nariño	93	100,0	100,0	100,0	1 066	99,8	99,8	92,6	36	94,2	94,2	93,1
Norte de Santander	72	100,0	100,0	100,0					28	94,2	94,2	93,1
Putumayo	84	100,0	100,0	100,0					33	94,2	94,2	93,1
Quindío	177	100,0	100,0	100,0	1 035	99,8	99,8	92,6	69	94,2	94,2	93,1
Risaralda	179	100,0	100,0	67,1	1 035	99,8	99,8	92,6	70	94,2	94,2	93,1
San Andrés	45	100,0	100,0	100,0					17	94,2	94,2	93,1
Santander	194	100,0	100,0	100,0	1 096	99,8	99,8	92,6	76	94,2	94,2	93,1
Sucre	85	100,0	100,0	100,0					33	94,2	94,2	93,1
Tolima	96	100,0	100,0	100,0					37	94,2	94,2	93,1
Valle del Cauca	205	100,0	100,0	100,0	1 249	99,8	99,8	92,6	80	94,2	94,2	93,1
Vaupés	77	100,0	100,0	100,0					30	94,2	94,2	93,1
Vichada	78	100,0	100,0	100,0					30	94,2	94,2	93,1
Sin regionalizar	7 692	99,6	99,6	43,7	19 081	99,8	99,8	96,4	14 373	99,3	83,9	82,9
<b>Total</b>	<b>38 684</b>	<b>99,9</b>	<b>99,9</b>	<b>74,3</b>	<b>43 392</b>	<b>99,8</b>	<b>99,8</b>	<b>95,1</b>	<b>23 774</b>	<b>98,9</b>	<b>89,6</b>	<b>88,5</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

## B. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

### 1. Naturaleza de la entidad

En 1993 fue emitida la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (Ley 101 de 1993) con el fin de desarrollar los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución de 1991 que hacen referencia al acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra y a los servicios (educación, salud, vivienda, crédito y comercialización de los productos) con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos; a la especial protección del Estado a la producción de alimentos mediante la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras y a la promoción de programas de investigación y transferencia de tecnología encaminada a incrementar la productividad del sector; y a la posibilidad de reglamentar el crédito agropecuario en condiciones especiales (Leibovich, 1994).

Con base en esta Ley fue emitido el Decreto 1279 de 1994 por medio del cual reestructuró el Ministerio de Agricultura que pasó a denominarse Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), entidad sobre la cual recaía la formulación y adopción de las políticas agropecuaria y pesquera y de desarrollo rural campesino. Así mismo, definió que los organismos del sector agropecuario y pesquero adscritos o vinculados al MADR serían los ejecutores de dichas políticas. La estructura del MADR fue modificada posteriormente por los Decretos 2478 de 1999, 4486 de 2006, 4909 de 2007, 4943 de 2011 y 1985 de 2013<sup>50</sup>.

En este último decreto se define que los objetivos del MADR son:

- Promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones.
- Propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país.

El MADR es un organismo del sector central de la administración pública que pertenece a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, en los términos del artículo 38 de la Ley 489 de 1998. Adicionalmente, este ministerio es el líder del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural que está conformado por: Instituto Colombiano Agropecuario (ICA); Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder); Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; Unidad Administrativa Especial Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap); Banco Agrario de Colombia S. A. (Banagrario); Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro); Almacenes Generales de Depósito (Almagrario) S.A.; Empresa Colombiana de Productos Veterinarios S.A.; los Fondos Ganaderos; las Corporaciones de Abastos en las que la Nación o las entidades descentralizadas del Sector, del orden nacional, posean acciones o hayan efectuado aportes de capital; y la Caja de Compensación Familiar Campesina (Comcaja) en liquidación (Decreto 1071 de 2015).

### 2. Fuente de recursos

En términos presupuestales los recursos del MADR provienen del PGN y hacen parte del sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Según la Ley del PGN de 2020 el presupuesto de gastos asignado al MADR ascendió a \$234.898 miles de dólares que representan el 42,5% del presupuesto del sector Agropecuario. Este presupuesto se distribuyó en \$121.219 miles de dólares para funcionamiento (51,6%) y \$113.678 miles de dólares para inversión (48,4%). Comparado con el presupuesto de 2019 se observa una disminución de 30,9% equivalente a \$105.043 miles de dólares, la cual es explicada en

<sup>50</sup> El Decreto 2369 de 2015 modificó la estructura del MADR para crear la Dirección de Mujer Rural que se encarga de desarrollar políticas e instrumentos diferenciales que mejoren las condiciones de vida de la mujer en el campo colombiano.

parte<sup>51</sup> por el traslado del presupuesto del programa de Vivienda de Interés Social Rural (VISR) al sector Vivienda y Saneamiento básico (véase el cuadro 18). También es importante mencionar que en el rubro Transferencias se encuentra el presupuesto de gastos que es asignado a AGROSAVIA y que este equivale a 64.457 miles de dólares, en promedio, entre 2017-2020.

**Cuadro 18**  
**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020**  
*(En miles de dólares)*

Concepto	2017	2018	2019	2020
Funcionamiento	114 902	139 222	152 349	121 219
Gastos de personal	7 819	7 979	6 869	6 104
Gastos generales	3 515	3 661	4 469	4 018
Transferencias	103 569	127 581	141 011	111 097
Inversión	377 666	261 250	187 592	113 678
Total	492 569	400 472	339 941	234 898
Total sector agropecuario	963 163	887 119	723 376	553 030
Participación MADR <i>(en porcentajes)</i>	51,1	45,1	47,0	42,5
Total PGN	77 700 792	79 808 264	76 312 584	81 211 564
Participación MADR <i>(en porcentajes)</i>	0,6	0,5	0,4	0,3

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Cálculos propios.

### **Recursos de inversión totales y ejecución**

Entre 2016 y 2020 los recursos destinados al rubro de inversión del MADR fueron en promedio de \$271.337 miles de dólares y mostraron una reducción de \$317.922 miles de dólares. En este período los gastos de inversión del MADR se distribuyeron en 51 proyectos de los cuales 29 fueron clasificados como regionalizables. Los proyectos con mayores valores promedios corresponden a los que están orientados a fortalecer la generación de ingresos de los hogares rurales de escasos recursos y el fomento de proyectos de vivienda nueva para población vulnerable (véase el cuadro 19).

**Cuadro 19**  
**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: presupuesto de inversión por proyecto, 2016-2020**  
*(En miles de dólares)*

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas nacional	Sí	105 310	68 784	62 721			78 938
Subsidio construcción de vivienda de interés social rural para población víctima de desplazamiento forzado nacional	Sí	50 872	54 771	57 645			54 429
Fortalecimiento del incentivo a la capitalización rural y la línea especial de crédito a nivel nacional	Sí	84 397	52 520	14 882			50 599
Implementación de estrategias para la inclusión financiera en el sector agropecuario nacional	Sí				57 639	40 119	48 879

<sup>51</sup> Entre 2016 y 2018 el MADR tuvo dos proyectos destinados a *subsidijs a construcción de vivienda de interés social rural nacional y para población víctima de desplazamiento forzado nacional* (véase el cuadro 14). En dicho período los dos proyectos sumados tuvieron una asignación promedio anual de \$87.883 miles de dólares. A partir de 2019 solamente se asignaron recursos para uno de ellos por valor de \$69.570 miles de dólares, valor que se redujo en 2020 a \$5.264.

Cuadro 19 (continuación)

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Implantación y operación fondo de comercialización de productos agropecuarios a nivel nacional.	Sí	38 655	35 578	47 186			40 473
Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural nacional	Sí	19 638	71 156	9 566	69 570	5 264	35 039
Formulación y ejecución de las alianzas productivas	Sí	24 221	53 904	20 882			33 002
Fortalecimiento de la competitividad de las cadenas productivas agropecuarias a nivel nacional	Sí				22 650	25 385	24 018
Asistencia técnica para el desarrollo del sector agropecuario y pesquero-Fondo fomento agropecuario	Sí	63 824	1 694	1 918			22 479
Construcción de capacidades empresariales rurales: confianza y oportunidad a nivel nacional	Sí				14 545	12 618	13 582
Fortalecimiento e implementación programa de asistencia técnica agropecuaria nacional	Sí	12 765					12 765
Implementación programa de financiamiento y mitigación del riesgo de la producción agropecuaria nacional	Sí	3 273	19 542	12 720			11 845
Fortalecimiento del modelo de apoyo a alianzas productivas del sector agropecuario a nivel nacional	No				4 387	11 069	7 728
Apoyo a la implementación del programa de reforestación a través del certificado de incentivo forestal-nivel nacional	Sí	9 819	7 116	1 691			6 209
Fortalecimiento de la gestión de tecnologías de la información en el ministerio de agricultura y desarrollo rural en función de la transformación digital del sector agropecuario. Bogotá	No					3 152	3 152
Adecuación a las instalaciones del ministerio de agricultura y desarrollo rural en materia de infraestructura física y gestión documental-Bogotá	No				1 332	4 559	2 945
Administración levantamiento montaje y operación de los sistemas de información agropecuaria a nivel nacional	No	3 273	2 513	2 246			2 677
Sistematización red de información agropecuaria a nivel nacional	Sí	2 717	2 541	2 537			2 598
Implementación de estrategias tecnológicas dirigidas al desarrollo de la cadena láctea. Nacional	Sí		38	3 383	5 687	810	2 479
Fortalecimiento de actividades que impulsen y contribuyan al desarrollo del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural-Fondo de fomento agropecuario	Sí				1 316	3 105	2 210
Implementación y fortalecimiento de iniciativas tecnológicas y de gestión de la información para el sector agropecuario. Bogotá	No				3 727	357	2 042
Mejoramiento y operación institucional ministerio de agricultura a nivel nacional	Sí	1 931	1 694	1 691			1 772

Cuadro 19 (continuación)

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Administración del fondo de solidaridad agropecuaria a nivel nacional	Sí	1 355	1 721	2 005			1 693
Mejoramiento de la educación rural con enfoque internacional en caribe, occidente y orinoquía	Sí	2 455		677			1 566
Implementación sistemas productivos agropecuarios sostenibles nacional	Sí				1 474		1 474
Fortalecimiento del ministerio de agricultura y desarrollo rural en la formulación, implementación y seguimiento de la política sanitaria agropecuaria, pesquera, acuícola y forestal	No	2 127	305				1 216
Fortalecimiento para el desarrollo de la cadena forestal productiva nacional	Sí				1 023	1 207	1 115
Implementación programa para la formación y desarrollo del joven rural nacional	Sí	2 127	68	1 015			1 070
Fortalecimiento del diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas para el desarrollo agropecuario nacional	No				1 051	945	998
Fortalecimiento del estatus sanitario, fitosanitario y de inocuidad del sector agropecuario a nivel Nacional	No					945	945
Apoyo fortalecimiento de las capacidades y gestión para la formulación y seguimiento de la política de desarrollo rural, nacional	No		1 017	677			847
Implementación programa de silvicultura en la zona marginal cafetera a nivel nacional	Sí	715	911	794			807
Construcción y fortalecimiento de políticas de generación de ingresos y fortalecimiento de las capacidades productivas que permitan el desarrollo agropecuario y rural nacional	No				802	810	806
Fortalecimiento de las capacidades para la gestión y comprensión de la política de desarrollo rural nacional	No				773		773
Construcción lineamientos de política y estrategias para el desarrollo de la mujer rural. Nacional	No			729			729
Formulación política sectorial se servicios agropecuarios nacional	No	-	1 017	677			564
Fortalecimiento de la planeación estratégica y la gestión a nivel institucional y sectorial. Nacional	No				-	1 080	540
Fortalecimiento de las capacidades para la gestión y articulación de la política de desarrollo rural. Nacional	No					482	482
Mejoramiento de la sostenibilidad de la producción agropecuaria frente a los fenómenos climáticos. Nacional	Sí	491	678	338	669	135	462
Fortalecimiento para la atención de la mujer rural a nivel nacional	No				342	540	441
Fortalecimiento de la disponibilidad y acceso a la información de la oferta agropecuaria nacional	No				358		358

Cuadro 19 (conclusión)

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Fortalecimiento a la formulación, coordinación y seguimiento de la política pública para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural con enfoque territorial. Nacional	No					342	342
Apoyo a la gestión para la provisión de bienes públicos rurales nacional	Sí	327					327
Apoyo a la gestión para promover el desarrollo rural a nivel nacional	Sí	327					327
Desarrollo de soluciones tecnológicas apropiadas para el sector agropecuario, forestal y pesquero a nivel nacional	No	327					327
Mejoramiento de la competitividad y apoyo a la política de modernización agropecuaria, forestal y pesquera	No	327					327
Desarrollo de iniciativas climáticamente inteligentes para la adaptación al cambio climático y la sostenibilidad en sistemas productivos agropecuarios priorizados (arroz, maíz, banano, caña de azúcar, papa y ganadería bovina). Nacional	No					270	270
Aprovechamiento de las oportunidades agroexportadoras nacional	No				181	216	198
Apoyo para generar oportunidades a los jóvenes rurales para su integración generacional en el campo nacional	Sí				66	270	168
Implementación de lineamientos de política para la promoción y aprovechamiento sustentable de la pesca y la acuicultura a nivel nacional	Sí	164					164
Aprovechamiento de las oportunidades de los acuerdos de libre comercio nacional	Sí	164	102	169			145
<b>Total</b>		<b>431 601</b>	<b>377 666</b>	<b>246 148</b>	<b>187 592</b>	<b>113 678</b>	<b>271 337</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

Nota: En el año 2018 el valor total de la inversión no coincide con los datos registrados en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 3. Programas de apoyo a las empresas

Como líder del sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural el MADR tiene como responsabilidad la elaboración de los programas de este sector y la ejecución de los mismos de manera directa o por medio de sus entidades adscritas o vinculadas. Según los informes dirigidos al Congreso de la República en 2019 y 2020 por parte del MADR, la política agropecuaria y de desarrollo rural diseñada y puesta en marcha por el Gobierno Nacional para el cuatrienio 2018–2020 está enfocada principalmente en impulsar la transformación productiva, la competitividad agropecuaria y el desarrollo rural.

De esta manera, el MADR cuenta con diversas estrategias sectoriales organizadas en torno a tres pilares: Desarrollo Rural con Equidad (DRE); Formalización de la propiedad rural; y Competitividad agropecuaria. En los dos últimos pilares se identificaron los siguientes programas dirigidos a apoyar el desarrollo de las actividades productivas por parte de los productores agropecuarios:

- Servicios de comercialización. Promueve el desarrollo de proyectos productivos orientados a la obtención de certificaciones para los productores en los estándares exigidos y reconocidos en los mercados nacionales e internacionales; la declaración e implementación de denominaciones de origen; el fortalecimiento de esquemas de articulación entre

pequeños y medianos productores con la agroindustria, a través de modelos de agricultura por contrato; el consumo de alimentos con la marca “Producido en Colombia” y el acceso a información específica de mercados, precios y costos de producción.

- Ordenamiento de la producción agropecuaria: este programa tiene como objetivo suavizar los ciclos de la producción de las cadenas agropecuarias caracterizadas por sobreoferta y escasez.
- Comercialización y protección al ingreso del productor: por medio de ruedas de negocios y muestras comerciales conecta a los productores con la agroindustria y el comercio, asegurando la venta anticipada de sus cosechas antes de sembrar, así como materias primas de calidad y alimentos sanos a precios asequibles.
- Proyectos de transformación productiva agroindustrial: focaliza las inversiones públicas y privadas en proyectos de transformación agroindustrial que articulen la industria con los pequeños y medianos productores, aportando a la consolidación de las cadenas y clústeres productivos territoriales.
- Servicio público de extensión agropecuaria: este programa tiene como objetivo ofrecer asistencia técnica a los productores agropecuarios en tecnologías, productos y servicios de apoyo. La financiación de este programa se realiza a través del Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria —el cual es un fondo especial que operará como una cuenta, sin personería jurídica, conformado por subcuentas especiales departamentales y/o subsectoriales, adscrito y bajo la administración de la ADR.
- Defensa comercial para el aprovechamiento de los tratados de libre comercio. Este programa fue implementado con el fin de proteger la producción agropecuaria nacional y aprovechar los tratados de libre comercio vigentes. El instrumento definido son las medidas de defensa comercial.

Con base en la anterior descripción es posible seleccionar los proyectos de inversión que se dedican a Programas de apoyo al desarrollo productivo, en cinco categorías: Comercialización y protección al ingreso del productor, Proyectos de transformación productiva agroindustrial, Extensión agropecuaria (Asistencia técnica), Defensa comercial y Crédito de fomento agropecuario (véase el cuadro 20). Así, de los 51 proyectos de inversión se seleccionaron 16 que se describen a continuación:

- **Crédito de fomento agropecuario:** en éste se identificaron tres proyectos encaminados a financiar parcialmente proyectos agropecuarios dirigidos a capital de inversión y/o capital de trabajo a través de crédito y ofrecer alivios a los productores agropecuarios con deudas siniestradas por pérdidas de cultivos o producción a causa de fenómenos climáticos o por fluctuaciones negativas de la tasa de cambio. Estos proyectos en conjunto tuvieron asignados en promedio \$37.912 miles de dólares y participaron con el 10,4% de los recursos de inversión. En promedio, entre 2016-2018 los proyectos *Fortalecimiento del incentivo a la capitalización rural y la línea especial de crédito a nivel nacional* e *Implementación programa de financiamiento y mitigación del riesgo de la producción agropecuaria nacional* comprometieron el 96,8% y ejecutaron (obligaron) el 59,1% de los recursos apropiados. En tanto que entre 2019 y 2020 el proyecto *Fortalecimiento para el desarrollo de la cadena forestal productiva nacional* comprometió el 98,5% de los recursos y obligó el 72,6%.
- **Proyectos de transformación productiva agroindustrial:** este programa cuenta con cinco proyectos orientados a vincular pequeños productores rurales con los mercados, cofinanciar proyectos productivos, desarrollar programas de comercialización y estrategias de compras públicas de productos de las cadenas agropecuarias y apoyar a los pequeños productores en la estructuración de iniciativas de agronegocios. Estos proyectos tuvieron recursos promedio de \$33.868 miles de dólares y representaron el 15,8% de los recursos de inversión. En términos de ejecución presupuestal el proyecto *Implementación programa de silvicultura en la zona marginal cafetera a nivel nacional* para el período 2016-2018 registró compromisos por el 100,0% y obligaciones por 48,9%, mientras que el proyecto *Formulación y ejecución de las alianzas productivas* tuvo una ejecución del 100% en 2016 y 2017 pero en 2018 solamente alcanzó una ejecución de 9,5%. Los otros tres proyectos que han estado vigentes desde 2019 año en el que comprometieron en el 80,8% y obligaron el 70,1% de los recursos apropiados.

- **Comercialización y protección al ingreso del productor:** en este programa se identificaron dos proyectos de inversión dirigidos a cofinanciar iniciativas productivas de las familias rurales y garantizar precios mínimos de compra a los productores agropecuarios. Estos proyectos contaron con \$29.716 miles de dólares en promedio y participaron con el 11,3% de los recursos de inversión. El proyecto *Implantación y operación fondo de comercialización de productos agropecuarios a nivel nacional* entre 2016 y 2018 comprometió el 98,1% de los recursos apropiados y una ejecución del 64,6% en tanto que el proyecto *Construcción de capacidades empresariales rurales: confianza y oportunidad* registra compromisos del 100,0% y ejecución del 94,8% en 2019 y del 45,0% a septiembre de 2020.
- **Extensión agropecuaria:** en este programa se ubican cuatro proyectos de inversión dirigidos a brindar acompañamiento técnico en la implementación y evaluación de los proyectos presentados al Fondo fomento agropecuario, capacitación y formación de los actores involucrados en el Subsistema Nacional de Asistencia Técnica Agropecuaria y talleres de capacitación para el fortalecimiento de procesos productivos de la leche. Entre 2016 y 2020 estos proyectos tuvieron en promedio \$18.319 miles de dólares y representaron el 5,0% del gasto de inversión. En el año 2016 los proyectos *Asistencia técnica para el desarrollo del sector agropecuario y pesquero-Fondo fomento agropecuario* y *Fortalecimiento e implementación programa de asistencia técnica agropecuaria nacional* registraron un porcentaje de recursos comprometidos de 96,8% y un porcentaje de recursos obligados de 63,1%. En 2017 y 2018 el primero de estos proyectos exhibió porcentajes de recursos obligados de 44,5% y 45,4%, respectivamente. Por su parte, el proyecto *Implementación de estrategias tecnológicas dirigidas al desarrollo de la cadena láctea* mostró una ejecución promedio entre 2017 y 2019 del 76,2%.
- **Defensa comercial:** en este programa se encuentran inscritos dos proyectos de inversión orientados a dotar al MADR de información (evaluaciones, documentos técnicos, análisis de flujos de comercio, bases de datos de comercio exterior) para la creación o ajuste de los instrumentos de política comercial del sector agropecuario. Estos proyectos tuvieron recursos promedio por \$166 miles de dólares y tuvieron una participación de 0,1% en los recursos de inversión del MADR. Entre 2016 y 2019 el 87,2% de los recursos asignados a estos proyectos fueron comprometidos y el 81,3% fueron obligados.

En el cuadro 21 se observa que los recursos de los proyectos incluidos en el cuadro 20 que fueron regionalizados, se distribuyeron en los 32 departamentos del país y en la ciudad de Bogotá. En promedio entre 2016 y 2020 el 33,2% del gasto de inversión se destinó a cinco departamentos: Bogotá (16,2%), Antioquia (5,0%), Nariño (4,4%), Tolima (4,0%) y Cundinamarca (3,7%). Se debe señalar que el porcentaje de recursos por regionalizar, esto es, que no se señaló un departamento de destino, fue de 21,8%. Este valor incluye los dos proyectos de inversión no regionalizados: *Aprovechamiento de las oportunidades agroexportadoras nacional* y *Fortalecimiento del modelo de apoyo a alianzas productivas del sector agropecuario a nivel nacional*.



Cuadro 20 (conclusión)

Programa	Proyecto	2016				2017				2018				2019				2020				
		Porcentaje de ejecución				Porcentaje de ejecución				Porcentaje de ejecución				Porcentaje de ejecución				Porcentaje de ejecución <sup>a</sup>				
		Aprop.	Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.	Aprop.	Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.	Aprop.	Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.	Aprop.	Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.	Aprop.	Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.	
Comercialización y protección al ingreso del productor	Construcción de capacidades empresariales rurales: confianza y oportunidad a nivel nacional												14 545	100,0	94,8	94,8	12 618	100,0	45,0	44,8		
	Implantación y operación fondo de comercialización de productos agropecuarios a nivel nacional.	38 655	99,8	68,1	37,5	35 578	98,6	94,1	45,8	47 186	95,9	31,5	31,5									
Extensión agropecuaria	Asistencia técnica para el desarrollo del sector agropecuario y pesquero-Fondo fomento agropecuario	63 824	97,8	33,6	29,2	1 694	50,2	44,5	41,2	1 918	47,8	45,4	45,4									
	Fortalecimiento e implementación programa de asistencia técnica agropecuaria nacional	12 765	95,9	92,7	76,3																	
	Implementación de estrategias tecnológicas dirigidas al desarrollo de la cadena láctea. Nacional					38	81,0	81,0	71,5	3 383	93,3	81,2	81,2	5 687	82,7	66,2	66,2	810	72,1	39,1	39,1	
	Implementación sistemas productivos agropecuarios sostenibles nacional													1 474	71,8	66,8	66,8					
Defensa comercial	Aprovechamiento de las oportunidades agroexportadoras nacional													181	90,7	80,0	80,0	216	60,4	26,4	26,4	
	Aprovechamiento de las oportunidades de los acuerdos de libre comercio nacional	164	79,9	75,1	55,1	102	92,0	87,9	57,7	169	86,3	82,0	82,0									
<b>Total</b>		<b>228 013</b>	<b>99,1</b>	<b>67,9</b>	<b>30,1</b>	<b>164 287</b>	<b>95,8</b>	<b>94,5</b>	<b>48,4</b>	<b>101 934</b>	<b>81,9</b>	<b>30,7</b>	<b>30,7</b>	<b>51 263</b>	<b>95,2</b>	<b>78,0</b>	<b>78,0</b>	<b>54 409</b>	<b>84,0</b>	<b>23,5</b>	<b>23,4</b>	

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> Datos a septiembre de 2020.

**Cuadro 21**  
**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: presupuesto de inversión y ejecución por departamento, 2016-2020**  
*(En miles de dólares)*

Departamento	2016			2017			2018			2019			2020							
	Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución <sup>a</sup>						
		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.				
Amazonas	226	100,0	91,3	87,0	721	100,0	100,0	61,5	274	46,9	17,2	17,2								
Antioquia	14 136	99,9	82,3	38,3	4 497	100,0	94,5	78,5	8 714	95,5	62,3	62,3	2 834	100,0	98,5	98,5	1 769	100,0	45,6	45,4
Arauca	2 835	99,9	76,9	24,6	2 249	100,0	100,0	45,9	1 521	81,1	3,6	3,6	139	100,0	93,2	93,2	50	100,0	41,2	40,5
Atlántico	3 755	99,9	72,5	32,5	1 570	100,0	100,0	100,0	1 748	59,6	3,2	3,2	588	100,0	86,7	86,7				
Bogotá	35 487	95,7	22,0	19,5	43 490	96,9	95,1	46,5	12 048	50,1	35,6	35,6	10 559	97,1	30,9	30,9	2 595	98,9	48,3	48,3
Bolívar	8 116	100,0	63,6	31,3	4 207	100,0	100,0	70,1	1 448	73,5	10,0	10,0	268	100,0	92,0	92,0	1 378	100,0	38,4	38,4
Boyacá	9 415	100,0	85,8	36,0	2 942	100,0	97,6	73,2	3 129	88,8	27,5	27,5	1 019	100,0	91,1	91,1	940	100,0	28,2	28,2
Caldas	4 750	100,0	82,2	28,3	4 602	100,0	97,9	74,2	1 349	68,3	12,3	12,3	189	100,0	95,6	95,6				
Caquetá	2 863	100,0	82,3	29,9	765	100,0	100,0	100,0	752	65,4	6,4	6,4	466	100,0	87,7	87,7	1 842	100,0	40,3	40,3
Casanare	6 079	96,9	76,1	23,8	1 733	100,0	100,0	94,0	5 297	94,7	68,9	68,9	4 064	100,0	100,0	100,0				
Cauca	8 275	100,0	72,0	33,9	4 898	100,0	93,7	75,3	1 263	75,1	9,8	9,8	3 894	88,3	84,7	84,7	1 131	100,0	63,4	63,2
Cesar	6 850	100,0	83,8	37,3	492	100,0	100,0	100,0	1 630	78,1	26,0	26,0	814	100,0	95,5	95,5	693	100,0	40,6	40,6
Chocó	3 155	100,0	76,8	48,2	1 199	100,0	100,0	91,4	339	37,9	15,0	15,0	1 447	100,0	90,7	90,7	925	100,0	46,2	45,9
Córdoba	9 289	99,9	82,8	28,6	3 226	100,0	100,0	67,2	1 912	79,9	27,1	27,1	1 745	82,5	82,4	82,4	354	100,0	61,3	61,1
Cundinamarca	13 970	99,9	71,9	33,4	3 577	100,0	95,9	54,7	4 831	93,1	31,7	31,7	1 364	97,2	88,3	88,3	152	100,0	59,2	59,2
Guainía	42	100,0	0,2		143	100,0	100,0	100,0	241	46,0	16,7	16,7					64	100,0	55,1	55,1
Guaviare	1 159	99,2	71,2	32,3	376	100,0	100,0	57,9	1 254	86,2	3,4	3,4	213	100,0	100,0	100,0	342	100,0	52,9	52,9
Huila	10 151	100,0	80,9	31,4	1 619	100,0	96,4	96,4	2 799	87,2	8,9	8,9	365	100,0	97,2	97,2	121	100,0	38,3	38,3
La Guajira	2 102	99,9	67,6	32,9	2 410	100,0	100,0	64,6	1 271	80,1	39,7	39,7	582	100,0	97,8	97,8	168	100,0	24,9	24,5
Magdalena	7 765	100,0	76,5	22,9	3 627	99,7	99,7	65,1	3 255	90,2	41,3	41,3	1 195	100,0	98,8	98,8	234	100,0	61,0	60,6
Meta	8 581	99,9	75,3	30,6	2 356	100,0	91,6	79,8	6 607	94,2	30,6	30,6	3 952	100,0	99,8	99,8	474	100,0	47,2	46,9
Nariño	17 910	98,6	62,6	28,3	2 616	100,0	100,0	83,4	3 231	91,3	13,8	13,8	2 929	100,0	82,7	82,7	1 597	100,0	49,0	48,9
Norte de Santander	5 523	100,0	81,8	46,9	1 296	100,0	100,0	98,7	6 078	94,9	42,0	42,0	1 019	100,0	94,2	94,2	176	100,0	69,0	68,7
Putumayo	1 193	100,0	85,7	34,5	2 564	100,0	96,0	92,4	895	46,8	6,2	6,2	592	69,1	69,1	69,1	761	100,0	40,2	40,1
Quindío	2 835	99,9	66,0	36,9	1 138	100,0	100,0	98,5	997	78,9	10,3	10,3								
Risaralda	3 513	100,0	67,2	25,8	1 982	100,0	98,4	91,8	1 141	72,0	7,8	7,8	106	100,0	100,0	100,0				
San Andrés	135	95,0	51,8	26,3					13	100,0	50,0	50,0								
Santander	10 806	100,0	87,3	34,1	1 707	100,0	99,3	80,2	3 091	76,6	7,7	7,7	353	100,0	98,6	98,6	194	100,0	100,0	100,0
Sucre	3 690	98,0	76,4	12,3	2 056	100,0	100,0	80,5	1 288	68,5	11,2	11,2	601	100,0	97,2	97,2	773	100,0	38,6	38,5
Tolima	14 262	99,9	81,3	33,4	3 924	100,0	99,1	71,6	4 699	89,8	38,7	38,7	2 575	100,0	95,2	95,2	204	100,0	41,0	40,2
Valle del Cauca	7 589	100,0	73,6	27,1	2 679	100,0	100,0	89,8	1 954	86,1	20,1	20,1	900	100,0	69,3	69,3	210	100,0	55,6	55,2
Vaupés	1	100,0	100,0						230	48,1	17,2	17,2								
Vichada	1 556	99,7	67,2	42,7	1 101	100,0	100,0	66,2	613	76,8	25,1	25,1	193	100,0	100,0	100,0				
Sin regionalizar					52 526	89,4	89,4	13,1	16 024	85,7	22,6	22,6	6 299	81,4	80,8	80,8	37 263	76,7	13,0	13,0
Total	228 013	99,1	67,9	30,1	164 288	95,8	94,5	48,4	101 935	81,9	30,7	30,7	51 263	95,2	78,0	78,0	54 409	84,0	23,5	23,4

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> Datos a septiembre de 2020.

## C. Agencia de Desarrollo Rural (ADR)

### 1. Naturaleza de la entidad

La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) fue creada mediante el Decreto – Ley 2364 de 2015 con el objeto de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el MADR, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa. Así como, fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país.

De acuerdo con el mencionado decreto la ADR es una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al MADR. La ADR cuenta con 13 Unidades Técnicas Territoriales (UTT), formalizadas a través del Acuerdo 006 de 2016 y ubicadas en las principales ciudades del país con cobertura a departamentos cercanos: Santa Marta (Magdalena, Cesar y La Guajira), Cartagena (Bolívar, Atlántico y San Andrés y Providencia), Montería (Córdoba y Sucre), Cúcuta (Norte de Santander y Santander), Medellín (Antioquia y Chocó), Manizales (Caldas, Quindío y Risaralda), Tunja (Boyacá, Arauca y Casanare), Ibagué (Tolima), Popayán (Cauca y Valle del Cauca), Pasto (Nariño y Putumayo), Neiva (Huila y Caquetá), Villavicencio (Meta y Vichada) y Bogotá (Cundinamarca, Guaviare, Vaupés, Amazonas y Guainía). Estas Unidades son las dependencias de la Agencia mediante la cual se ejercen sus funciones, son el brazo de la Agencia en el territorio, apoyan a las entidades territoriales en la formulación de sus planes, realizan mercados campesinos y ruedas de negocios entre otros.

### 2. Fuente de recursos

En términos presupuestales los recursos de la ADR provienen del PGN y hacen parte del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural cuyo líder sectorial es el MADR. Según la Ley del PGN de 2020 el presupuesto de gastos de la ADR ascendió a \$63.113 miles de dólares que representan el 11,4% del presupuesto del sector Agropecuario. En dicho año el 15,4% del presupuesto de gastos se destinó a funcionamiento y el 84,6% a inversión (véase el cuadro 22).

**Cuadro 22**  
**Agencia de Desarrollo Rural: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020**  
(En miles de dólares)

Funcionamiento	6 189	7 432	6 703	9 702
Gastos de personal	4 641	5 402	4 395	3 640
Gastos generales	1 395	1 806	2 135	1 914
Transferencias	152	224	173	4 148
Inversión	121 812	95 375	69 478	53 411
Total	128 001	102 807	76 180	63 113
Total sector agropecuario	963 163	887 119	723 376	553 030
Participación ADR (en porcentajes)	13,3	11,6	10,5	11,4
Total PGN	77 700 792	79 808 264	76 312 584	81 211 564
Participación ADR (en porcentajes)	0,2	0,1	0,1	0,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Cálculos propios.

### Recursos de inversión totales y ejecución

Entre 2016 y 2020 los recursos destinados al rubro de inversión de la ADR fueron en promedio de \$84.692 miles de dólares y mostraron una reducción de \$34.215 miles de dólares. En este período los gastos de inversión de la ADR se distribuyeron en 31 proyectos de los cuales 24 fueron clasificados como regionalizables. Los proyectos con mayores valores promedios corresponden a los que están orientados a la implementación y cofinanciación de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y al diseño y construcción de distritos de riego y drenaje (véase el cuadro 23).

**Cuadro 23**  
**Agencia de Desarrollo Rural: presupuesto de inversión por proyecto, 2016-2020**  
*(En miles de dólares)*

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Apoyo a la implementación de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario con enfoque territorial y de fortalecimiento de capacidades productivas y comerciales para la población rural a nivel nacional	Sí		64 341	41 690			53 015
Análisis, diseño y construcción de distritos de riego y drenaje a nivel nacional-fondo nacional de adecuación de tierras	Sí	11 702	32 181	28 859			24 247
Apoyo a la formulación e implementación de distritos de adecuación de tierras y a la prestación del servicio público de adecuación de tierras a nivel nacional	Sí				29 956	17 223	23 589
Fortalecimiento de la cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural para la población rural a nivel nacional	Sí				23 528	20 016	21 772
Apoyo proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial, nivel nacional.	Sí	17 681					17 681
Fortalecimiento e implementación programa de asistencia técnica agropecuaria nacional	Sí		14 824	13 493			14 159
Implementación de estrategias para el fortalecimiento de la infraestructura productiva y de comercialización del sector agrícola y forestal a nivel nacional	Sí	12 274					12 274
Control vigilancia de precios de los insumos agropecuarios nacional	No	8 837					8 837
Implementación de estrategias de fortalecimiento de la infraestructura productiva y de comercialización para el sector pecuario, pesquero, nacional	Sí	6 546					6 546
Apoyo para la implementación de sistemas alternativos de adecuación de tierras nacional	Sí	5 891					5 891
Saneamiento contribuir al abastecimiento de agua y mejorar las condiciones de saneamiento básico de la población rural en Colombia, nacional	Sí	5 401					5 401
Fortalecimiento a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria nacional	Sí				5 945	4 525	5 235
Formulación e implementación de planes y proyectos integrales con enfoque territorial para la población rural. Nacional	Sí				4 553	5 488	5 020

Cuadro 23 (conclusión)

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Asistencia y atención a la población víctima del desplazamiento con proyectos de desarrollo rural a nivel nacional	Sí	4 590	2 848				3 719
Administración conservación y operación de distritos de riego y drenaje a nivel nacional	Sí	3 057	1 868	2 368			2 431
Implementación política para mejorar la competitividad del sector lacteo nacional	Sí	6 546	430	204			2 393
Apoyo al fomento de proyectos de pesca artesanal y acuicultura de recursos limitados a nivel nacional	Sí	3 339	555				1 947
Mejoramiento de la planeación estratégica y administrativa de la entidad a nivel nacional	No				1 761		1 761
Mejoramiento de la capacidad de gestión institucional, a nivel nacional	No	318	1 926	1 610			1 284
Implementación y mejoramiento de la plataforma tecnológica para la gestión de la información misional, estratégica y de apoyo en la ADR a nivel nacional	No				1 167	1 325	1 246
Fortalecimiento de las capacidades de los productores agropecuarios y sus esquemas asociativos en la generación y consolidación de encadenamientos productivos nacional	Sí				1 483	974	1 228
Implementación de un modelo de atención y prestación de servicios de apoyo a la comercialización, nivel nacional	Sí					1 198	1 198
Fortalecimiento institucional de las capacidades territoriales para el desarrollo rural integral a nivel nacional	Sí		1 567	591			1 079
Administración integral de la gestión documental de la agencia de desarrollo rural nacional	No				1 084	793	939
Apoyo para la preparación, seguimiento, control y evaluación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, nivel nacional	Sí		1 127	507			817
Fortalecimiento de la gestión y desempeño institucional a nivel nacional	No					1 252	1 252
Implementación del sistema de información de desarrollo rural a nivel nacional	Sí	342	601	817			587
Adquisición adecuación y mantenimiento de sedes administrativas a nivel nacional	No	379	378	163		617	384
Apoyo al mejoramiento de la competitividad del sector pecuario nacional	Sí	327					327
Implementación programas de modernización, desarrollo e innovación para mejorar la competitividad de la pesca y la acuicultura a nivel nacional	Sí	327					327
Mejoramiento y fortalecimiento de la capacidad de gestión del instituto colombiano de desarrollo rural-Incoder nivel nacional	Sí	69					69
<b>Total</b>		<b>87 626</b>	<b>122 645</b>	<b>90 301</b>	<b>69 478</b>	<b>53 411</b>	<b>8 692</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

Nota: En los años 2017 y 2018 el valor total de inversión no coincide con los datos registrados en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 3. Programas de apoyo a las empresas

El principal programa de la ADR consiste en la cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDAR) desarrollados por organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales sin ánimo de lucro conformadas por pequeños y medianos productores, las cuales desarrollan actividades productivas o comerciales relacionada con el sector rural. La cofinanciación se dirige a los siguientes aspectos: Adecuación de tierras, Activos productivos, Asistencia técnica y comercialización. Los PIDAR pueden ser de tres tipos de proyectos:

- i) **Estratégicos nacionales:** son presentados por la Presidencia de la República o el MADR y deben estar enmarcados en uno o varios instrumentos de planificación y política pública como el PND, el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, los documentos de política aprobados por el CONPES, los Acuerdos de Paz, entre otros. Su impacto debe ser superior a 500 unidades productivas.
- ii) **Territoriales:** son presentados por Entidades Territoriales o esquemas asociativos territoriales y deben estar articulados con los lineamientos del MADR y enmarcados en uno o varios de los instrumentos de planificación y política pública territorial como los planes de desarrollo departamentales o municipales, los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDARET), los Planes de Extensión Agropecuaria (PDEA), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el Plan Nacional de Sustitución (PNIS), entre otros.
- iii) **Asociativos:** son presentados por organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales y deben estar articulados con los lineamientos del MADR, enmarcados en uno o varios de los instrumentos de planificación y política pública territorial como los planes de desarrollo departamentales o municipales, los PIDARET, los PDEA, los PDET y el PNIS, entre otros.

Los otros dos programas que ofrece la ADR son Distritos de adecuación de tierras y Asesoría técnica para fortalecer las capacidades de productivas, de comercialización y asociativas de los productores rurales:

- **Distritos de adecuación de tierras**

La adecuación de tierras es un servicio público que comprende la construcción de obras de infraestructura destinadas a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones, con el propósito de aumentar la productividad del sector agropecuario.

- **Asesoría técnica**

Este programa ofrece los siguientes tipos de acompañamiento:

- i) **Extensión agropecuaria:** se gestiona el desarrollo de capacidades de los productores agropecuarios, su articulación con el entorno y el acceso al conocimiento, tecnologías, productos y servicios de apoyo, con el fin de hacer sostenible y competitiva su producción y al mismo tiempo contribuir al mejoramiento de la calidad de vida familiar. Se debe notar que según el artículo 24 de la Ley 1876 de 2017 la prestación del servicio público de extensión agropecuaria corresponde a los municipios y distritos con base en los lineamientos definidos en los PDEA y que este servicio deberá ser prestado a través de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (Epea) habilitadas para ello.

Para complementar las acciones realizadas por los entes territoriales en esta materia la ADR cuenta con el Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria (FNEA) creado por el artículo 15 de la Ley 1876 de 2017 como un fondo especial que opera como una cuenta,

sin personería jurídica, conformado por subcuentas especiales departamentales y/o subsectoriales. Este fondo fue reglamentado mediante el Decreto 1319 de 2020 en el que se definió que las fuentes de recursos del FNEA son las siguientes:

- Recursos de los entes territoriales.
  - Recursos del PGN.
  - Los recursos de libre inversión del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones.
  - Los recursos del Sistema General de Regalías, de acuerdo a las disposiciones de la Comisión Rectora y de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión.
  - Los instrumentos financieros creados en el marco del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.
  - Los recursos de cooperación internacional.
  - Las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y organismos internacionales.
- ii) Apoyo a la comercialización: mediante el Modelo de Atención y de Prestación de Servicios de Apoyo a la Comercialización se ofrece acompañamiento a los productores para mejorar las condiciones de comercialización. El Modelo consta de cuatro componentes: Caracterización de organizaciones; Encadenamientos comerciales competitivos; Circuitos cortos de comercialización; Información estratégica comercial y de Negocios.
- iii) Asociatividad: realiza un acompañamiento para desarrollar las capacidades sociales y empresariales de las organizaciones.

De acuerdo con la anterior descripción es posible seleccionar los proyectos de inversión que se orientan a apoyar el desarrollo de las actividades productivas por parte de los productores agropecuarios en cuatro categorías: Proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial (PIDAR), Distritos de adecuación de tierras, Asesoría técnica y Apoyo grupos de productores específicos.

En el cuadro 24 se presentan los proyectos de inversión, clasificados en los Programas, para el período 2016-2020. Es de notar que los proyectos de inversión de la ADR han sido reformulados durante los años de análisis para reducir su número y consolidarlos en uno o dos proyectos relacionados con el mismo programa, y que los niveles de ejecución, medidos a partir de los pagos realizados por la entidad, varían de forma importante en los años y por proyecto.

Con base en este ejercicio, de los 31 proyectos de inversión de la ADR se seleccionaron 21 con los siguientes resultados por tipo de programa (véase el cuadro 24):

- **Proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial (PIDAR):** en éste se identificaron tres proyectos dirigidos a la preparación, implementación, seguimiento, control y evaluación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural los cuales tienen como objetivos, entre otros: la cofinanciación de planes y proyectos productivos, la provisión de asistencia técnica en temas de asociatividad y capacidades comerciales, y la consecución de otras fuentes de recursos para la financiación de los proyectos. Estos proyectos tuvieron asignados en promedio \$33.451 miles de dólares y participaron con el 38,0% de los recursos de inversión. En 2016 el proyecto *Apoyo proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial* comprometió y ejecutó (obligó) el 57,0% de los recursos apropiados. Entre 2017 y 2019 los dos proyectos restantes comprometieron en promedio el 95,7% y obligaron el 68,5% de los recursos.

- **Distritos de adecuación de tierras:** en este programa se identificaron cinco proyectos de inversión dirigidos al fortalecimiento de la infraestructura de distritos de riego y drenaje y al acompañamiento a las asociaciones de usuarios de esta infraestructura, los cuales tenían como objetivos, entre otros: formalizar y constituir las asociaciones de usuarios de adecuación de tierras conforme la ley; proveer obras de infraestructura de riego, drenajes o protección contra inundaciones; y adelantar la rehabilitación, ampliación o complementación de los distritos de riego y drenaje existentes. Los cinco proyectos tuvieron \$27.701 miles de dólares en promedio y representaron el 33,5% de los recursos de inversión. En promedio, entre 2016-2019 se comprometieron el 81,0% de los recursos y se ejecutaron el 62,7% de los recursos asignados.
- **Asesoría técnica:** en este programa se clasificaron nueve proyectos que están orientados al fortalecimiento e implementación del programa de asistencia técnica agropecuaria el cual tenía como objetivos, entre otros: consolidar el apoyo a la prestación del servicio de asistencia técnica agropecuaria y contribuir al mejoramiento de la calidad en la prestación del servicio de asistencia técnica agropecuaria. Estos proyectos tuvieron recursos promedio de \$15.019 miles de dólares y representaron el 18,4% de los recursos de inversión. En promedio, entre 2016-2019 fueron comprometidos el 84,6% de los recursos y ejecutados el 58,1%.
- **Apoyo grupos de productores específicos:** en este programa se identificaron cuatro proyectos orientados, en primera instancia, a mejorar la competitividad del sector lácteo que tenía entre sus objetivos: ampliar y abastecer los mercados interno y externo con productos lácteos de calidad a precios competitivos; y disminuir los costos de producción del eslabón primario de la cadena láctea en las principales microcuencas productoras del país. En segunda instancia, al fomento de proyectos de pesca artesanal y acuicultura que tiene entre sus objetivos: brindar asistencia técnica en la formulación e implementación de los proyectos productivos; disminuir la intermediación de la comercialización de los productos de la pesca artesanal y de la acuicultura; y promover el uso de tecnología en los procesos de producción, poscosecha y transformación de productos pesqueros y de la acuicultura. Estos proyectos contaron con \$3.910 miles de dólares en promedio entre 2016-2018 y participaron con el 4,4% de los recursos de inversión. En promedio, entre 2016-2017 se comprometieron el 92,3% de los recursos y se obligaron el ejecutaron el 88,3%.

En el cuadro 25 se observa que los recursos de los proyectos incluidos en el cuadro 24 se distribuyeron en los 32 departamentos del país y en la ciudad de Bogotá. En promedio entre 2016 y 2020 el 59,9% del gasto de inversión se destinó a diez departamentos: Bogotá (20,1%), La Guajira (6,5%), Magdalena (6,1%), Nariño (5,1%), Guaviare (5,0%), Córdoba (4,3%), Boyacá (3,9%), Cauca (3,8%), Bolívar, (3,7%) y Valle del Cauca (3,7%).



Cuadro 24 (continuación)

Programa	Proyecto	2016			2017			2018			2019			2020						
		Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución <sup>a</sup>					
			Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.			
Asesoría técnica	Apoyo para la preparación, seguimiento, control y evaluación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, nivel nacional				1 127	65,5	52,9	52,8	507	76,0	70,1	70,1								
	Formulación e implementación de planes y proyectos integrales con enfoque territorial para la población rural. Nacional												4 553	92,2	73,9	73,8	5 488	55,0	39,5	39,5
	Fortalecimiento a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria nacional												5 945	93,0	14,2	14,2	4 525	12,5	7,8	7,8
	Fortalecimiento de las capacidades de los productores agropecuarios y sus esquemas asociativos en la generación y consolidación de encadenamientos productivos nacional												1 483	96,1	20,9	20,9	974	63,8	38,8	38,8
	Fortalecimiento e implementación programa de asistencia técnica agropecuaria nacional				14 824	99,0	92,1	86,7	13 493	26,3	21,5	21,4								
	Fortalecimiento institucional de las capacidades territoriales para el desarrollo rural integral a nivel nacional				1 567	97,2	87,1	83,3	591	85,3	77,3	77,3								
	Implementación de estrategias de fortalecimiento de la infraestructura productiva y de comercialización para el sector pecuario, pesquero, nacional	6 546	99,9	76,6	25,9															
	Implementación de estrategias para el fortalecimiento de la infraestructura productiva y de comercialización del sector agrícola y forestal a nivel nacional	12 274	100,0	52,4	28,4															
	Implementación de un modelo de atención y prestación de servicios de apoyo a la comercialización, nivel nacional																1 198	39,0	19,0	19,0

Cuadro 24 (conclusión)

Programa	Proyecto	2016				2017				2018				2019				2020			
		Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución <sup>a</sup>		
			Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.
Apoyo a grupos de productores específicos	Apoyo al fomento de proyectos de pesca artesanal y acuicultura de recursos limitados a nivel nacional	3 339	92,5	92,1	1,1	555	98,4	97,0	96,6												
	Apoyo al mejoramiento de la competitividad del sector pecuario nacional	327	99,3	97,7	15,6																
	Implementación política para mejorar la competitividad del sector lácteo nacional	6 546	94,9	74,2	32,2	430	95,6	95,6	95,6	204											
	Implementación programas de modernización, desarrollo e innovación para mejorar la competitividad de la pesca y la acuicultura a nivel nacional	327	73,1	73,1	27,7																
<b>Total</b>		<b>73 092</b>	<b>83,2</b>	<b>70,5</b>	<b>16,2</b>	<b>116 892</b>	<b>97,7</b>	<b>87,4</b>	<b>73,9</b>	<b>87 712</b>	<b>80,1</b>	<b>63,5</b>	<b>63,5</b>	<b>65 465</b>	<b>93,8</b>	<b>26,4</b>	<b>26,4</b>	<b>49 424</b>	<b>22,4</b>	<b>13,6</b>	<b>13,5</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> Datos a septiembre de 2020.

**Cuadro 25**  
**Agencia de Desarrollo Rural: presupuesto de inversión y ejecución por departamento, 2016-2020**  
 (En miles de dólares)

Departamento	2016				2017				2018				2019				2020			
	Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución		
		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.
Amazonas	325	100,0	100,0	0,3	205	99,0	99,0	53,9	103	83,9	83,9	83,9	2	100,0	76,6	76,6	186	15,2	9,2	9,2
Antioquia	2 479	100,0	98,6	0,3	3 276	99,8	83,5	68,0	3 276	74,9	74,7	74,7	1 025	100,0	31,4	31,4	573	13,5	7,9	7,9
Arauca	63	100,0	100,0	1,2	1 654	99,6	99,6	78,3	565	92,6	92,6	92,6	6	100,0	80,0	80,0	565	15,9	10,0	10,0
Atlántico	2 002	100,0	100,0	11,9	4 279	99,8	90,4	73,5	1 208	95,6	94,9	94,9	2 550	71,5	49,2	49,2	3 555	23,5	15,4	15,4
Bogotá	27 867	56,3	33,8	26,0	14 268	88,2	80,2	77,6	29 297	75,0	49,8	49,7	7 615	62,9	47,6	47,5	797	71,0	44,5	44,4
Bolívar	2 400	100,0	89,8	1,6	3 684	99,8	78,0	64,7	2 274	92,7	72,4	72,4	4 309	99,3	18,9	18,9	1 906	20,6	14,3	14,3
Boyacá	2 243	100,0	97,8	14,9	5 695	99,8	85,1	75,2	1 997	40,7	40,6	40,6	3 163	96,0	35,0	35,0	2 386	24,9	9,5	9,5
Caldas	2 244	100,0	100,0	0,5	2 907	99,7	96,1	83,6	741	74,9	74,8	74,8	164	100,0	40,0	40,0	940	6,6	4,9	4,9
Caquetá	581	100,0	78,3	0,3	1 345	99,8	99,8	81,5	511	86,0	85,9	85,9	16	100,0	87,3	87,3	410	26,7	22,9	22,9
Casanare	66	100,0	100,0	5,6	767	99,0	99,0	53,9	405	79,5	79,5	79,5	1 267	100,0	5,7	5,7	425	7,9	4,8	4,8
Cauca	2 872	100,0	88,6	0,6	4 018	99,9	98,3	86,1	2 968	75,1	74,9	74,9	1 775	100,0	23,7	23,7	3 294	17,4	11,3	11,3
Cesar	3 323	100,0	100,0	1,0	2 642	99,7	93,0	72,6	1 248	92,5	80,8	80,8	3 060	100,0	27,1	27,1	1 023	3,5	2,2	2,2
Chocó	413	100,0	100,0	0,9	1 535	99,6	99,6	80,9	2 805	79,5	79,4	79,4	365	100,0	32,9	32,9	698	8,4	5,0	5,0
Córdoba	1 821	99,9	74,3	23,8	4 635	99,8	81,0	67,5	1 983	86,6	77,5	77,5	5 070	97,7	28,9	28,9	3 375	24,0	17,5	17,4
Cundinamarca	1 558	100,0	96,8	28,7	3 924	99,8	86,7	72,8	1 614	41,5	41,4	41,4	2 464	99,9	20,6	20,6	1 580	14,1	11,6	11,6
Guainía	65	100,0	100,0	3,7	359	99,0	99,0	53,8	163	92,3	92,3	92,3	570	100,0	30,3	30,3	253	11,3	6,8	6,8
Guaviare	4 877	100,0	98,2	14,2	3 910	99,8	88,4	55,6	4 088	96,0	66,3	66,3	3 193	98,4	42,4	42,4	3 754	30,3	17,8	17,8
Huila	63	100,0	100,0	0,6	1 474	99,7	99,7	87,0	207	93,1	92,9	92,9	11	100,0	93,8	93,8	405	21,3	13,5	13,5
La Guajira	3 057	100,0	86,9	8,9	14 933	94,4	91,4	84,1	4 099	62,9	59,8	59,8	3 088	99,7	5,9	5,9	712	24,6	22,0	21,9
Magdalena	2 004	96,0	78,0	14,9	7 777	99,9	72,5	53,9	8 670	98,6	64,2	64,2	4 240	99,5	14,2	14,2	1 571	14,8	10,1	10,1
Meta	687	100,0	100,0	0,3	3 844	99,9	99,9	91,7	2 209	94,6	93,3	93,3	56	99,5	88,0	88,0	671	11,8	7,4	7,4
Nariño	3 425	100,0	98,6	0,3	6 768	99,9	95,8	86,0	1 980	53,1	52,9	52,9	3 617	99,9	12,9	12,9	4 586	9,1	6,6	6,6
Norte de Santander	485	99,9	83,1	2,9	4 174	99,8	53,4	43,2	2 541	94,1	68,7	68,7	2 922	99,7	13,9	13,9	953	30,3	17,5	17,5
Putumayo	606	100,0	100,0	25,0	1 642	99,7	75,7	57,8	1 524	81,1	59,8	59,8	1 162	98,9	13,3	13,3	1 022	17,1	8,5	8,5
Quindío	392	99,9	99,9	0,5	1 048	99,4	99,4	72,7	311	86,4	86,2	86,2	29	100,0	56,1	56,1	476	33,9	26,9	26,9
Risaralda	1 421	100,0	62,0	31,3	1 698	99,6	99,6	82,5	595	79,8	79,6	79,6	20	99,7	67,8	67,8	393	27,8	23,3	23,3
San Andrés	63	100,0	100,0	0,5	546	98,9	98,9	53,8	241	94,4	94,4	94,4	4	100,0	95,8	95,8	350	9,3	5,5	5,5
Santander	65	100,0	100,0	3,6	2 711	99,7	88,8	72,1	1 439	62,9	62,9	62,9	803	98,9	22,0	22,0	2 435	24,7	12,6	12,6
Sucre	673	100,0	100,0	0,9	1 521	99,5	99,5	75,0	1 062	87,8	87,8	87,8	4 146	100,0	28,2	28,2	498	7,6	4,4	4,4
Tolima	2 837	100,0	98,8	0,4	4 845	99,9	95,2	81,3	2 554	83,0	60,4	60,4	2 158	98,3	41,5	41,5	1 936	39,9	11,4	11,4
Valle del Cauca	1 988	100,0	91,8	54,7	3 085	99,8	86,2	66,8	4 571	93,9	84,5	84,5	4 010	99,8	11,4	11,4	851	21,6	10,8	10,8
Vaupés	65	100,0	100,0	3,4	410	99,0	99,0	54,3	184	94,6	94,6	94,6	27	100,0	49,2	49,2	269	10,5	6,4	6,4
Vichada	64	100,0	100,0	1,8	1 294	99,5	99,5	78,0	280	92,5	92,5	92,5	1 947	100,0	28,2	28,2	513	18,1	11,3	11,3
Sin regionalizar					19								610	90,4			6 066	32,0	19,8	19,8
Total	73 092	83,2	70,5	16,2	116 892	97,7	87,4	73,9	87 712	80,1	63,5	63,5	65 465	93,8	26,4	26,4	49 424	22,4	13,6	13,5

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> Datos a septiembre de 2020.

## D. Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria–AGROSAVIA

### 1. Naturaleza de la entidad

La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria–AGROSAVIA fue creada en 1993 en “una asamblea general de socios fundadores convocada por el Señor Presidente de la República, como una Corporación de participación mixta que se rige por el derecho privado pero que está estrechamente ligada a la ejecución de una función pública” (CORPOICA, 1994, pág. 6). En 2018 cambió su nombre de CORPOICA a AGROSAVIA con el objeto de tener una mayor conexión con los productores agropecuarios y aliados nacionales e internacionales. Bajo los lineamientos de la Ley 489 de 1998 y del Decreto 393 de 1991, es una entidad pública descentralizada indirecta de participación mixta, sin ánimo de lucro, de carácter científico y técnico. Se rige por las normas del derecho privado aplicables a las corporaciones.

Su propósito “es la generación del conocimiento científico y el desarrollo tecnológico agropecuario a través de la investigación científica, la adaptación de tecnologías, la transferencia y la asesoría con el fin de mejorar la competitividad de la producción, la equidad en la distribución de los beneficios de la tecnología, la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales, el fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica de Colombia y, contribuir a elevar la calidad de vida de la población”<sup>52</sup>. En 2018 contaba con un personal de 1.819 efectivos incluyendo 789 investigadores (AGROSAVIA, 2019).

Es orientada por una junta directiva presidida por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y compuesta por el Gerente del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), un miembro de los centros de investigación privados asociados, dos miembros de los gremios asociados, uno de las universidades asociadas, uno de las entidades territoriales y asociaciones y cooperativas de pequeños productores agropecuarios y dos representantes personas naturales designados por el Ministerio. AGROSAVIA cuenta con 23 centros de investigación distribuidos en 19 departamentos a lo largo del país. En Meta hay tres, en Antioquia y Santander se ubican dos centros de investigación, respectivamente (véase el cuadro 26). Adicionalmente, tiene una sede central que se ubica en Cundinamarca, con el Centro de Investigación Tibaitatá.

**Cuadro 26**  
**Sede y centros de investigación de AGROSAVIA, 2020**

#	Centro de investigación	Departamentos de influencia	#	Centro de investigación	Departamento de influencia
1	Caribia	Atlántico, La Guajira, Magdalena	13	Oficina Tunja	Boyacá
2	Carimagua	Guaviare, Meta, Vichada	14	Palmira	Valle del Cauca
3	El Mira	Nariño	15	Sede Carmen De Bolívar (depende de Cl. Turipaná)	Bolívar, Sucre
4	El Nus	Antioquia, Chocó	16	Sede Cimpa (depende de Cl. Tibaitatá)	Santander, Boyacá
5	Finca Experimental La Trinidad	Atlántico	17	Sede Cúcuta	Norte de Santander
6	Finca Experimental Taluma	Meta	18	Sede Eje Cafetero (depende de Cl. La Selva)	Caldas, Quindío, Risaralda
7	La Libertad (Finca Experimental Taluma)	Guaviare, Meta, Vichada	19	Sede Florencia (depende de Cl. Nataima)	Caquetá, Putumayo, Amazonas
8	La Selva	Antioquia, Chocó	20	Sede Popayán	Cauca
9	La Suiza	Santander	21	Sede Yopal (depende de Cl. La Libertad)	Casanare, Arauca
10	Motilonia	Cesar, La Guajira, San Andrés	22	Tibaitatá	Boyacá, Cundinamarca
11	Nataima	Huila, Tolima	23	Turipaná	Antioquia, Córdoba, Sucre
12	Obonuco	Nariño, Putumayo		Sede Central	Cundinamarca

Fuente: AGROSAVIA, <https://www.AGROSAVIA.co/nosotros/sedes>, consultada el 30/10/2020.

<sup>52</sup> <https://www.agrosavia.co/qu%C3%A9-hacemos>, consultada el 30/10/2020.

## 2. Programas

Los programas a través de los cuales AGROSAVIA atiende las necesidades del sector productivo son la oferta tecnológica, la prestación de servicios de laboratorios y los sistemas de información.

- **Oferta tecnológica**

“La oferta tecnológica (OT) está integrada por productos o procesos generados a partir de los resultados de I+D+i validados que tienen utilidad y valor para los sistemas agropecuarios colombianos” (AGROSAVIA, 2019, Pag. 19). Para desarrollar la OT AGROSAVIA estableció un modelo corporativo de redes de innovación, las cuales son el medio para articular actores según sus capacidades y fortalezas, para atender las demandas de los territorios en I+D+i, incluyendo estructuras organizacionales de cadenas productivas y de sistemas productivos. Actualmente existen siete redes de innovación, que son: cacao, cultivos permanentes, cultivos transitorios y agroindustriales, frutales, ganadería y especies menores, y hortalizas y plantas aromáticas. La OT generada debe ser pertinente a los territorios y responder a las demandas del productor, estableciendo una dinámica de retroalimentación constante para su valoración y medición de impacto (AGROSAVIA, 2019).

Cada centro de investigación tiene investigadores, infraestructura y presupuesto que se ejecuta para atender las prioridades de cada una de las siete redes de innovación de AGROSAVIA. Así cada Centro de Investigación se involucra en la red de innovación que sea acorde con el objeto correspondiente. Por ejemplo, dadas las características agroclimáticas de la sede La Selva, ubicada en el municipio de Rionegro, Antioquia, esta se ubica en la red de frutales y de hortalizas y plantas aromáticas, por lo que “se lideran iniciativas de investigación, innovación, desarrollo tecnológico y transferencia de tecnología en sistemas productivos de clima frío moderado para los valles interandinos de Colombia en frutales como aguacate, mora, uchuva, lulo, tomate de árbol, pasifloras (gulupa, granadilla, maracuyá, curuba), mortiño, frijol, maíz, papa, fique, plantas aromáticas, medicinales y condimentarias. En hortalizas, se desarrollan trabajos a campo abierto y bajo condiciones protegidas con diversas especies de importancia regional y nacional” (AGROSAVIA, 2020). Cada red es coordinada por un gestor de innovación y agrupan a los investigadores distribuidos en los centros de investigación y sus sedes.

Dentro de la OT asociado a una red de conocimiento se encuentran variedades vegetales, recomendaciones asociadas a manejos agronómicos y sanitarios, diseño de dispositivos, entre otros. Cada uno de estos elementos tiene forma de entrega a los productores que dependen de las condiciones de uso. Por ejemplo, una variedad vegetal podría ser comercializada para luego su reproducción y uso por parte del agricultor.

- **Servicios de laboratorios**

El servicio de laboratorios tiene como objetivo brindar insumos a productores, extensionistas, asistentes técnicos agropecuarios y comunidad académica para la toma de decisiones. Estos servicios se prestan en los departamentos de Cundinamarca (CI Tibaitatá), Córdoba (CI Turipaná), Meta (CI La Libertad) y Nariño (CI Obonuco) y a ellos pueden acceder los productores directamente o a través de convenios que permitan soportar al Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria.

Uno de los servicios de laboratorio más conocido por los productores agropecuarios es el análisis de fertilidad en suelo. Para facilitar el acceso a dicho servicio, AGROSAVIA suscribió un convenio con Servientrega, que permite que el usuario, siguiendo un instructivo para la toma de la muestra, pueda entregarla en cualquiera de los más de 2000 puntos de recibo de Servientrega o de Efecty en todo el país.

- **Sistemas de información**

La sistematización de alguna de la información asociada a la oferta tecnológica y a los servicios de laboratorios de AGROSAVIA ha permitido el desarrollo de sistemas de información especializados, que brindan apoyo a los productores agropecuarios.

Algunos de los sistemas de información con que cuenta AGROSAVIA son el sistema de información de alimentos del trópico para alimentación animal (AlimenTro), Formulator de dietas para animales del trópico (Dietro), Sistema de Información de Suelos para el Altiplano Cundiboyacense (IRAKA) y el Sistema de apoyo a la toma de decisión agroclimáticamente inteligente.

### 3. Fuente de recursos

El artículo 20 de la Ley 1731 de 2014 indica que el Gobierno Nacional a través del MADR transferirá anualmente recursos del PGN a AGROSAVIA para el desarrollo de sus funciones de apoyo al sector agropecuario en ciencia, tecnología e innovación. En el mismo artículo se establece que las metas y resultados que se alcancen con dichos recursos tendrán que ser concertados entre AGROSAVIA y el MADR, quien hará el seguimiento al cumplimiento de las metas y resultados definidos en el acuerdo para cada transferencia<sup>53</sup>. Los recursos transferidos se asignan al funcionamiento de la Corporación y otros conceptos necesarios para el desarrollo de proyectos con una agenda de investigación para resolver las demandas del Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del sector Agropecuario colombiano (PECTIA).

Una característica fundamental de los recursos de AGROSAVIA es que corresponden a una transferencia corriente con fundamento en la ley. Esto, unido a la naturaleza de la Corporación, implica que la ejecución de los recursos transferidos puede realizarse en una o varias vigencias fiscales, según lo incluido en el Acuerdo con el Ministerio. Según la Ley del PGN de 2020 el presupuesto transferido a AGROSAVIA ascendió a \$67.045 miles de dólares que representan el 12,1% del presupuesto del sector Agropecuario. El presupuesto asignado a la Corporación se ha incrementado en los últimos años, así como su participación en el presupuesto del sector (véase el cuadro 27).

**Cuadro 27**  
**AGROSAVIA: presupuesto por transferencia 2017-2020**  
(En miles de dólares)

Concepto	2017	2018	2019	2020
Transferencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	54 365	62 001	74 416	67 045
Total sector Agropecuario	963 163	887 119	723 376	553 030
Participación Agrosavia (en porcentajes)	5,6	7,0	10,3	12,1
Total PGN	77 700 792	79 808 264	76 312 584	81 211 564
Participación Agrosavia (en porcentajes)	0,1	0,1	0,1	0,1

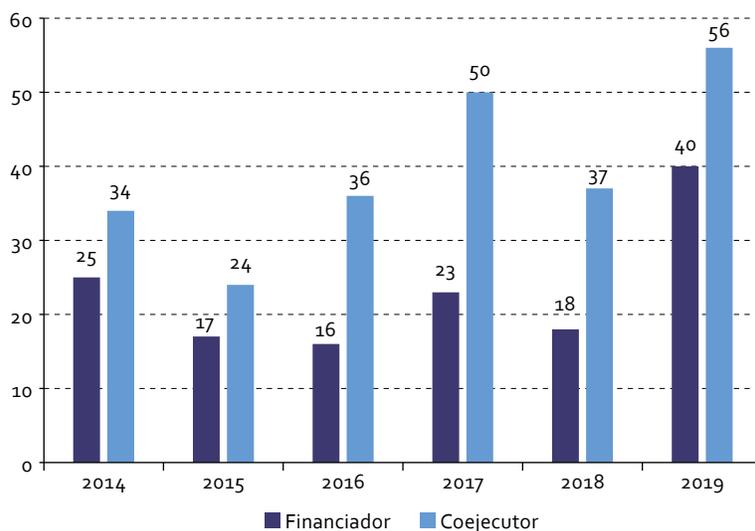
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Público Nacional, cálculos propios.

La ejecución de estos recursos se hace a través del desarrollo de proyectos de investigación que son propuestos por los investigadores de los centros de investigación y de las redes de innovación y se basan en un amplio conjunto de necesidades identificadas en los PECTIA, y siguen un proceso riguroso de evaluaciones, revisiones y aprobaciones por parte de comités internos. Los proyectos de investigación de I+D+i pueden requerir tiempos de ejecución más largos a la anualidad, por lo que AGROSAVIA tiene la facultad para desarrollar proyectos con duración de hasta 24 meses con el recurso de PGN.

AGROSAVIA cuenta con tres fuentes de recursos adicionales al PGN que responden a una meta de la entidad para apalancar recursos de otras fuentes de financiación; en 2020 esa meta es del 20%. Así, la corporación desarrolla una serie de acciones de movilización de recursos para atraer esas fuentes que son principalmente de regalías seguida de fuentes de Minciencias. Para ello, establece acuerdos con aliados que aportan recursos en efectivo o en especie para el desarrollo de los proyectos formulados por la entidad. El gráfico 4 muestra el número de acuerdos que ha firmado la entidad con financiadores o co-ejecutores para el desarrollo de proyectos de la agenda de I+D+i. En 2019 firmó 15 convenios que representaron aportes de financiadores equivalentes a \$5.774 miles de dólares, con entidades como la Universidad del Tolima, el Municipio de Medellín, USDA-Secretaría de Agricultura de Estados Unidos, Biodiversity international y la Gobernación de Caldas entre otras.

<sup>53</sup> El Decreto 2208 de 2017 indica que dicha concertación se debe hacer mediante un acuerdo escrito entre el Director de AGROSAVIA y el Viceministro de Asuntos Agropecuarios (Artículos 2.17.3.1 y 2.17.3.2 compilados en el Decreto 1071 de 2015).

**Gráfico 4**  
**Número de acuerdos de AGROSAVIA con financiadores y co-ejecutores, 2014-2019**



Fuente: AGROSAVIA-Informe anual 2019. Cálculos propios.

La segunda fuente de recursos adicionales es el Sistema General de Regalías por medio del OCAD de Ciencia y Tecnología. Entre 2016 y 2019 se ejecutaron seis proyectos por valor de \$18.449 miles de dólares. Las entidades territoriales que aportaron la mayor proporción de los recursos fueron: Arauca, Cauca, Cesar y Santander (véase el cuadro 28).

**Cuadro 28**  
**Proyectos del sistema general de regalías ejecutados por AGROSAVIA, 2016-2019**  
*(En miles de dólares)*

ET que más aporta recursos	Nombre del proyecto	Fecha aprobación	Valor SGR	Recursos Propios	Total proyecto
Arauca	Fortalecimiento de la seguridad alimentaria a través del desarrollo de sistemas de producción de plátano, yuca y maíz en el departamento de Arauca	21/10/2019	862	158	1 020
Arauca	Implementación de estrategias agroforestales y vinculación de avances en el manejo agronómico y poscosecha de nuevos clones, para mejorar la productividad y calidad del cacao en el departamento de Arauca	12/11/2019	6 650	693	7 343
Cauca	Desarrollo y validación de tecnologías para incrementar la productividad del cultivo de Aguacate Hass en el departamento del cauca	10/08/2018	2 049	269	2 318
Cauca	Desarrollo de nuevas recomendaciones tecnológicas para contribuir con la competitividad y sostenibilidad del sector quinuero del departamento del Cauca	31/12/2019	2 085	377	2 462
Cesar	Optimización del agua y uso eficiente del suelo para mejorar la producción agropecuaria en escenarios de vulnerabilidad agroclimática del departamento del Cesar	12/03/2018	3 044	393	3 437
Santander	Investigación, vinculación y ampliación de la oferta tecnológica disponible para el mejoramiento productivo del cultivo de papa en los departamentos de Santander, Norte de Santander	29/11/2019	1 523	346	1 869
<b>Total</b>			<b>16 213</b>	<b>2 236</b>	<b>18 449</b>

Fuente: DNP-Base Gesproy-Sistema General de Regalías. Cálculos propios.

La tercera fuente de recursos corresponde a la venta de servicios y productos agropecuarios, de silvicultura, avicultura y pesca, que en 2019 representaron ingresos por \$2.694 miles de dólares (véase el cuadro 29).

**Cuadro 29**  
**Ingresos de AGROSAVIA por ventas de bienes y servicios, 2018-2019**  
(En miles de dólares)

<b>Ventas</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Productos agropecuarios, de silvicultura, avicultura y pesca	1 228,2	1 800,8
Productos manufacturados	1,4	14,3
Venta de servicios	1 067,5	879,8
<b>Total</b>	<b>2 297,1</b>	<b>2 694,9</b>

Fuente: Estados financieros a diciembre de 2019 con información comparativa al 31 de diciembre de 2018, AGROSAVIA 2019. Cálculos propios.

#### 4. Ejecución de recursos<sup>54</sup>

La ejecución total de recursos de la Corporación, considerando todas sus fuentes, fue de \$72.711 miles de dólares en 2019. Como se evidencia en el cuadro 29, la principal fuente de recursos de la Corporación es el PGN, es decir la transferencia de recursos que realiza el MADR, que representó en promedio el 84% del total de recursos ejecutados. Le siguen de manera muy uniforme, la cooperación técnica, los recursos propios y los recursos del SGR. La mayor proporción de los recursos cubren costos del personal incluidos los investigadores que laboran en la sede y los centros de investigación alrededor del país y los recursos necesarios para los laboratorios.

**Cuadro 30**  
**Ejecución total de AGROSAVIA por fuente, 2018-2019**  
(En miles de dólares)<sup>a</sup>

<b>Transferencia</b>		<b>Cooperación técnica</b>		<b>Regalías</b>		<b>Recursos propios</b>		<b>Total</b>	
<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
63 864	61 323	4 871	4 411	2 590	3 079	3 867	3 898	75 192	72 711

Fuente: Estados financieros AGROSAVIA. Cálculos propios.

<sup>a</sup> Sin incluir compra de propiedades, planta y equipo y otros activos.

El siguiente cuadro presenta la ejecución por la sede y cada uno de los centros de investigación. Cerca del 46% del presupuesto es ejecutado entre la sede central y el centro de investigación Tibaitatá, ubicados los dos en Mosquera-Cundinamarca. Les siguen en importancia los Centros de Investigación ubicados en Meta, Valle del Cauca y Córdoba (véase el cuadro 31).

<sup>54</sup> Es de notar que debido a que AGROSAVIA no formula proyectos de inversión, no es posible a través de los datos de presupuesto identificar la ejecución de los recursos según Programas y líneas de trabajo. En este caso se utiliza como fuente para tener una aproximación a la ejecución, los datos publicados por la entidad en sus reportes de estados financieros, disponibles para 2018 y 2019.

**Cuadro 31**  
**Ejecución total de AGROSAVIA por sede y centro de investigación, 2018-2019**  
*(En miles de dólares)<sup>a</sup>*

Centro de investigación y sedes adscritas	Transferencia		Cooperación técnica		Regalías		Recursos propios		Total		Participación
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	(en porcentajes) 2019
Sede Central	22 994	17 946	1 196	977	101	131	298	314	24 589	19 368	26,6
Tibaitatá	10 513	11 695	797	791	243	165	1 357	1 383	12 911	14 033	19,3
La Libertad	4 569	5 186	1 434	2 175	-	-	296	325	6 299	7 686	10,6
Turipaná	3 692	4 094	338	133	310	260	210	190	4 549	4 677	6,4
Palmira	3 397	3 626	227	57	63	484	177	128	3 864	4 295	5,9
Nataima	3 080	3 064	176	19	75	166	271	244	3 601	3 494	4,8
La Selva	2 594	2 818	118	26	-	10	57	60	2 768	2 914	4,0
Motilonia	2 359	2 125	48	7	-	396	77	120	2 485	2 648	3,6
Obonuco	1 801	1 827	65	4	936	625	198	151	3 001	2 607	3,6
La Suiza	1 829	2 038	29	27	349	418	18	26	2 225	2 510	3,5
Caribia	1 695	1 752	42	23	-	2	268	212	2 004	1 990	2,7
El Mira	1 090	1 015	218	116	513	421	260	292	2 082	1 843	2,5
El Nus	1 241	1 241	112	38	-	-	64	69	1 416	1 348	1,9
Sede Cimpa	522	538	70	7	-	-	23	1	615	547	0,8
Carimagua	454	365	-	-	-	-	162	172	615	537	0,7
Sede Carmen De Bolívar	588	531	-	-	-	-	2	1	590	532	0,7
Finca Experimental Taluma	278	281	-	-	-	-	126	176	404	457	0,6
Sede Florencia	234	258	-	-	-	-	1	-	235	258	0,4
Sede Eje Cafetero	218	219	-	-	-	-	0	1	218	219	0,3
Sede Popayán	190	204	-	-	-	-	1	1	190	205	0,3
Sede Yopal	152	145	-	9	-	-	1	31	153	186	0,3
Sede Cúcuta	188	168	-	-	-	-	0	0	189	168	0,2
Oficina Tunja	114	101	-	-	-	-	0	0	114	101	0,1
Finca Experimental La Trinidad	74	86	-	-	-	-	0	0	75	86	0,1
<b>Total</b>	<b>63 864</b>	<b>61 323</b>	<b>4 871</b>	<b>4 411</b>	<b>2 590</b>	<b>3 079</b>	<b>3 867</b>	<b>3 898</b>	<b>75 192</b>	<b>72 711</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Estados financieros a diciembre de 2019 con información comparativa al 31 de diciembre de 2018, AGROSAVIA 2019. Cálculos propios.

<sup>a</sup> Sin incluir compra de propiedades, planta y equipo y otros activos.

## E. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT)

### 1. Naturaleza de la entidad

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) surge de la fusión del Ministerio de Comercio Exterior y del Ministerio de Desarrollo Económico ordenada en el artículo 4 de la Ley 790 de 2002, el cual fue reglamentado por el Decreto 210 de 2003 que determinó el objetivo, las funciones y la estructura orgánica del MinCIT<sup>55</sup>. El objetivo del MinCIT de acuerdo con este decreto es formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña

<sup>55</sup> Este decreto ha sido modificado por los siguientes decretos: Decreto 4269 de 2005, Decreto 2785 de 2006, Decreto 2700 de 2008, Decreto 1714 de 2009, Decreto 2622 de 2013 y Decreto 1289 de 2015.

y mediana empresa, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo; y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos de comercio exterior.

El MinCIT es un organismo del sector central de la administración pública que pertenece a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, en los términos del artículo 38 de la Ley 489 de 1998. Adicionalmente, este ministerio es el líder del Sector Administrativo de Comercio, Industria y Turismo que está conformado por: la Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Dirección General de Comercio Exterior, el Instituto Nacional de Metrología, la Junta Central de Contadores, el Consejo Técnico de la Contaduría Pública, Artesanías de Colombia S. A., el Fondo Nacional de Garantías y el Banco de Comercio Exterior S. A. (Bancoldex).

El Ministerio cuenta con espacios territoriales denominados MiCiTio, que son centros integrados de servicios que tienen por objetivo tener mayor presencia en las regiones y divulgar las actividades del Ministerio y sus entidades adscritas y vinculadas. En estos centros se brinda asesoría y capacitación a los empresarios e información sobre los Programas que impulsa el Ministerio. Actualmente se han creado 10 MiCiTio: Armenia; Buenaventura; Cúcuta; Ibagué; Manizales; Neiva; Pasto; Santa Marta; San Andrés; Villavicencio.

## 2. Fuente de recursos

En términos presupuestales los recursos del MinCIT provienen del PGN y hacen parte del Sector Administrativo de Comercio, Industria y Turismo. Entre 2017 y 2020 el presupuesto de gastos asignado al MinCIT ascendió en promedio a \$183.317 miles de dólares que representan el 58,6% del presupuesto del sector Comercio, Industria y Turismo. En este período los gastos destinados a funcionamiento fueron de \$125.561 miles de dólares que representan el 68,9% y los gastos dirigidos a inversión fueron de \$57.757 miles de dólares que significan un porcentaje de 31,1%. El presupuesto del MinCIT mostró una reducción en 2018 y luego un repunte en los dos siguientes años aunque menor al observado en 2017 en \$26.976 miles de dólares (véase el cuadro 32). Es de notar que en el rubro de transferencias se encuentra el presupuesto asignado a Procolombia, según el Decreto 2505 de 1992 y la Ley 7 de 1991, el cual es trasladado por el Ministerio al patrimonio autónomo en cada vigencia.

**Cuadro 32**  
**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020**  
*(En miles de dólares)*

Concepto	2017	2018	2019	2020
Funcionamiento	137 511	119 360	125 547	119 824
Gastos de personal	14 609	15 191	12 056	10 612
Gastos generales	7 365	10 231	9 629	8 608
Transferencias	115 537	93 938	103 862	100 604
Inversión	74 143	39 733	52 297	64 854
Total	211 654	159 093	177 845	184 678
Total sector comercio	335 085	293 223	305 243	313 623
Participación MinCIT <i>(en porcentajes)</i>	63,2	54,3	58,3	58,9
Total PGN	77 700 792	79 808 264	76 312 584	81 211 564
Participación MinCIT <i>(en porcentajes)</i>	0,3	0,2	0,2	0,2

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Cálculos propios.

### **Recursos de inversión totales y ejecución**

Entre 2016 y 2020 los recursos destinados al rubro de inversión del MinCIT fueron en promedio de \$57.902 miles de dólares y mostraron un aumento de \$5.086 miles de dólares. En este período los gastos de inversión del Ministerio se distribuyeron en 38 proyectos de los cuales 19 fueron clasificados como regionalizables. Los proyectos con mayores valores promedios corresponden a los que están

orientados a promover el sector turístico, al desarrollo económico local y al fortalecimiento de la productividad y competitividad de las empresas (véase el cuadro 33). Es de destacar que el proyecto con el valor más alto promedio corresponde al impuesto de turismo, que tiene destinación específica la implementación de proyectos de competitividad turística y que es ejecutado, y por lo tanto transferido, al Fondo Nacional del Turismo.

**Cuadro 33**  
**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: presupuesto de inversión por proyecto, 2016-2020**  
(En miles de dólares)

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Apoyo al sector turístico para la promoción y competitividad ley 1101 de 2006 a nivel nacional	Sí	3 273	38 232	15 221	21 638	34 272	22 527
Apoyo para el diseño construcción y dotación del centro de eventos y exposiciones puerta de oro en barranquilla departamento del Atlántico	Sí	19 638					19 638
Asistencia a la promoción y competitividad turística a nivel nacional	Sí	17 013	4 666				10 840
Implementación de procesos de desarrollo económico local para la competitividad estratégica nacional	Sí		7 234		7 515	6 456	7 068
Implementación de instrumentos que mejoren la productividad y competitividad de las empresas para incrementar, diversificar y sofisticar la oferta nacional	No			5 750	6 095	6 749	6 198
Fortalecimiento a la política de generación de ingresos para grupos de especial protección constitucional a nivel nacional	Sí	4 232	4 486	4 682			4 467
Apoyo para el acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado nacional	Sí				4 563	4 164	4 363
Apoyo a la transformación productiva de sectores de la economía para incrementar su productividad y competitividad a nivel nacional	No	3 255	4 744				3 999
Apoyo a proyectos del fondo de modernización e innovación para las micro, pequeñas y medianas empresas en Colombia	Sí	5 908	4 405	677			3 663
Fortalecimiento de la política de productividad y competitividad a nivel nacional	Sí				2 621	2 391	2 506
Apoyo al sector lácteo para la competitividad frente a los retos de tratados de libre comercio en Colombia	Sí	1 833	2 914	2 706			2 484
Desarrollo de estrategias con enfoque territorial para la promoción y competitividad turística a nivel nacional	Sí			3 116	2 778	1 215	2 370
Apoyo al gobierno en una correcta inserción de Colombia en los mercados internacionales, apertura de nuevos mercados y la profundización de los existentes. Nacional	No			1 240	1 285	3 394	1 973

Cuadro 33 (continuación)

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Implementación de estrategias para el mejoramiento de capacidades y fortalecimiento de las mipymes a nivel nacional	Sí			1 597	1 787	1 501	1 628
Fortalecimiento de los estándares de calidad en la infraestructura productiva nacional a partir del reconocimiento y desarrollo nacional e internacional del subsistema nacional de la calidad nacional	No				1 514	1 399	1 456
Implantación de la política de inserción efectiva de Colombia en los mercados internacionales	No	1 004	1 727				1 365
Fortalecimiento del entorno competitivo en la industria a nivel nacional	No					1 336	1 336
Implementación acciones que contribuyan al mejoramiento de la productividad y competitividad nacional	Sí	477	1 017	1 011			835
Fortalecimiento institucional a través de la articulación de los procesos con la infraestructura tecnológica y de información para el ministerio de comercio, industria y turismo	No	753	977	677			802
Administración del subsistema nacional de la calidad	No	355	1 017	927			766
Ampliación de la capacidad de los servicios de las tecnologías de información en el MinCIT. Nacional	No				663	606	635
Implementación de una estrategia para promover el crecimiento y fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas con base en el aprovechamiento del mercado nacional	No	493	730				611
Apoyo para el fomento y promoción de la sofisticación e innovación en las mipymes colombianas. Nacional	Sí				631	584	607
Apoyo a la política de formalización empresarial en Colombia	No	265	678				471
Implementación de la estrategia de innovación empresarial a nivel nacional	Sí	676	183				429
Fortalecimiento en la gestión administrativa e institucional del ministerio de comercio, industria y turismo a nivel nacional	Sí					345	345
Desarrollo de acciones para fortalecer la gestión misional del ministerio de comercio, industria y turismo a nivel nacional	No		267	314	424		335
Asistencia para procesos de análisis sectorial de turismo por parte de MinCIT a nivel nacional	Sí				305		305
Apoyo a la promoción de la economía circular y la eficiencia en el uso de los recursos en las empresas a nivel nacional	Sí			101	305	278	228
Implementación de la política de productividad y competitividad a través de las comisiones regionales de competitividad a nivel nacional	Sí	131	298	241			223

Cuadro 33 (conclusión)

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Apoyo técnico a la política de emprendimiento en Colombia	No	177	186				182
Apoyo a la política de consolidación de las micro pequeñas y medianas empresas a nivel nacional	Sí	147	169				158
Implantación y difusión de un nuevo sistema de contabilidad con referente internacional a nivel nacional	No	91	129	85			101
Actualización de la normatividad sobre contabilidad, información financiera y aseguramiento de la información de aceptación mundial, en el marco de las mejores prácticas y rápida evolución de los negocios a nivel nacional	No				88	81	85
Aplicación y convergencia hacia estándares internacionales de información financiera y de aseguramiento de la información a nivel nacional	No	46	85	46			59
Sistematización registro de productores, importadores y comercializadores de sustancias químicas nacional	No			57			57
Implementación registro sustancias químicas de uso industrial a nivel nacional	No				43	44	43
Mejoramiento en la aplicación y convergencia hacia estándares internacionales de información financiera y de aseguramiento de la información a nivel nacional	No				43	39	41
<b>Total</b>		<b>59 768</b>	<b>74 143</b>	<b>38 448</b>	<b>52 297</b>	<b>64 854</b>	<b>57 902</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

Nota: En el año 2018 el valor total de la inversión no coincide con los datos registrados en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 3. Programas de apoyo a las empresas

La oferta institucional del MinCIT está organizada en cinco ejes de política:

- i) Productividad e innovación: aumentar la productividad de las empresas para generar el crecimiento económico y desarrollo empresarial.
  - Fábricas de productividad: provee servicios de extensión tecnológica diseñados de acuerdo con las necesidades de empresas o grupos de empresas. Este programa además desarrolla el mercado de extensionistas en las regiones del país. Ejecutado por Colombia Productiva.
  - Compra lo nuestro: tiene como objetivo acercar la oferta y la demanda de los sectores productivos mediante una plataforma electrónica ([www.compralonuestro.co](http://www.compralonuestro.co)) que posee un componente que permite a las empresas inscritas participar en ferias y ruedas de negocios regionales. Ejecutado por Colombia Productiva.
  - Desarrollo de proveedores: busca fortalecer a proveedores nacionales (Mipymes) a través actividades de diagnóstico, asistencia técnica y apalancamiento que permita cerrar brechas y obstáculos técnicos a nivel de productos, procesos, maquinaria y equipo, materias primas e insumos, calidad y know how, en el camino de dar cumplimiento a estándares y requisitos exigidos por empresas ancla (nacionales e internacionales).

- Promoción de la calidad en empresas: promueve la adopción de estándares de calidad por medio de cofinanciación de certificaciones de calidad, la asistencia técnica y el reconocimiento a empresas a través del premio colombiano a la calidad para la exportación.
  - Promoción y consolidación de las iniciativas clúster -InnovaClúster-: este programa crea condiciones habilitantes para el desarrollo de clústeres y el fortalecimiento de su gobernanza. "Busca que las empresas sofisticuen su canasta productiva y encuentren nuevos mercados, nacionales e internacionales" (MinCIT, 2020, Pág. 47).
  - Fortalecimiento de la infraestructura de la innovación: fortalecer las capacidades de gestión de las entidades de soporte a la innovación de forma que contribuyan a cubrir las necesidades tecnológicas de las empresas.
- ii) Emprendimiento y formalización: facilitar la formalización, el emprendimiento y su escalabilidad. En este eje se identifican los siguientes programas:
- Crecimiento empresarial para la formalización: este programa provee acompañamiento, formación, asistencia técnica especializada y herramientas de gestión a las empresas para mejorar su oferta de valor. Esta iniciativa se realiza en conjunto con las cámaras de comercio.
  - Centros de desarrollo empresarial: éstos son creados a partir de alianzas entre el sector privado, la academia y el gobierno para ofrecer servicios de asesoría personalizada que buscan desarrollar capacidades en las empresas e impulsar la creación de nuevas unidades productivas. Están ubicados en cámaras de comercio, universidades, fundaciones y gremios de diferentes regiones del país.
  - ALDEA: está orientado a construir una comunidad donde empresarios y emprendedores innovadores puedan relacionarse y ofrecer servicios de acompañamiento especializados. Ejecutado por Innpulsa Colombia.
  - C-Emprende-Campus de emprendimiento exponencial: este programa le ofrece a los empresarios la posibilidad de realizar networking, participar de actividades de alto impacto con aliados, participar de programas de incubación y aceleración, financiación y acceso a laboratorios especializados.
- iii) Inversión Extranjera Directa (IED): incentivar la instalación de firmas ancla globales en territorio nacional, las cuales pueden contribuir a elevar los estándares de calidad de empresas colombianas, difundir nuevas tecnologías, fortalecer los encadenamientos regionales y globales y generar empleo de calidad.
- Apoyo a las regiones en IED: provee acompañamiento a la región en la creación del área o agencia de promoción de IED, con información, buenas prácticas, experiencias de otras regiones, entre otros. Ejecutado por Procolombia.
- iv) Desarrollo turístico territorial:
- Gestión integral de destinos: brinda acompañamiento a los entes territoriales para articular, alinear y orientar el trabajo y las responsabilidades de los actores de los destinos turísticos.
  - Desarrollo empresarial: busca mejorar la competitividad de los empresarios vinculados a la actividad turística mediante acompañamiento en el cumplimiento de requisitos para la prestación de servicios turísticos (formalización y calidad turística) y la realización de ferias, ruedas de negocios y espacios de relacionamiento para establecer contactos comerciales y realizar negocios.

- Infraestructura: ampliar tres categorías de la infraestructura para el turismo: estructura (atractivos turísticos y servicios), superestructura (normativa e institucionalidad) e infraestructura (elementos, dotaciones o servicios necesarios, como hospitales y vías).
- v) Entorno competitivo: crear condiciones habilitantes para lograr crecimiento empresarial.
  - Estado simple, Colombia ágil: orientado a facilitar los negocios en Colombia, a partir de la eliminación, simplificación y automatización de trámites y barreras, así como de la reducción y el mejoramiento de la regulación en el país.
  - Fortalecimiento de los servicios de la infraestructura de la calidad: dirigido a mejorar las capacidades técnicas de las instituciones responsables de procesos de normalización, metrología, regulación, acreditación, evaluación de la conformidad e inspección, vigilancia y control.

Con base en la descripción de los anteriores ejes de política, de los 39 proyectos de inversión del MinCIT se seleccionaron 19 que se enfocan en financiar programas del Sistema de Apoyo Público a las Empresas y fueron clasificados en tres categorías: Desarrollo turístico territorial; Productividad e innovación; y Emprendimiento y formalización (véase el cuadro 34).

- **Desarrollo turístico territorial:** bajo este programa se encuentran tres proyectos de inversión dirigidos a cofinanciar proyectos para la formación, capacitación, sensibilización y programas de calidad turística empresarial y para la promoción y mercadeo de los destinos turísticos y del país; financiar o cofinanciar estudios y diseños de proyectos de infraestructura turística y la construcción de obras de infraestructura turística en las regiones; apoyar la certificación de destinos turísticos en la norma técnica sectorial de sostenibilidad de destinos, la formalización turística y el fortalecimiento empresarial, el desarrollo de herramientas y campañas para la promoción turística y la elaboración de estudios técnicos para los proyectos de infraestructura turística. Estos proyectos tuvieron asignados en promedio \$28.285 miles de dólares y participaron con el 48,2% de los recursos de inversión del MinCIT. En promedio, entre 2016-2019 el proyecto *Apoyo al sector turístico para la promoción y competitividad ley 1101 de 2006 a nivel nacional* comprometió 100,0% y ejecutó (obligó) el 54,5% de los recursos apropiados. Por su parte, los otros dos proyectos comprometieron el 97,9% y ejecutaron el 84,4%.
- **Productividad e innovación:** en este programa se incluyeron doce proyectos encaminados, entre otros, a implementar proyectos sectoriales de fortalecimiento empresarial que apoyen el incremento de la productividad de las mipymes y la competitividad del sector; cofinanciar proyectos de mitigación de emisiones en los procesos industriales que promuevan el aumento de la productividad; asistir técnicamente a las empresas en la implementación de proyectos que incluyan criterios de economía circular (eco-diseño y/o eco-innovación); apoyar la formulación e implementación de proyectos de los sectores del programa de transformación productiva en las regiones; cofinanciar proyectos para la modernización e innovación en las mipymes; cofinanciar la implementación de proyectos para el mejoramiento de la productividad y competitividad del eslabón transformador del sector lácteo; diseñar e implementar programas de asistencia técnica para la generación de capacidades de innovación en las mipymes; acompañar la estructuración técnica y ejecución de proyectos para la implementación de las iniciativas clúster; formación de empresarios en implementación de planes de eficiencia energética en el sector empresarial; cofinanciar proyectos para innovación abierta, incubación y aceleración de negocios; diseñar e implementar estrategias de divulgación del uso de la infraestructura de la calidad; cofinanciar procesos de evaluación de la conformidad en las empresas exportadoras; cofinanciar la implementación de proyectos para el mejoramiento de productos o procesos que contribuyan a la sofisticación o diversificación de sectores productivos en las regiones; realizar talleres teórico- prácticos para preparar a las mipymes para su participación en los procesos de compras públicas; y realizar eventos comerciales "Compre Colombiano" (Macroruedas, ruedas de negocios, misiones, etc.).

Entre 2016 y 2020 estos proyectos tuvieron en promedio \$16.193 miles de dólares y representaron el 28,0% del gasto de inversión. Entre 2016 y 2019 estos proyectos comprometieron el 98,0% de los recursos y obligaron el 91,1%.

- **Emprendimiento y formalización:** A este programa se asociaron tres proyectos dirigidos a asesorar y capacitar a las mipymes en temas de formalización; realizar talleres sobre los beneficios de la formalización empresarial; realización de eventos de capacitación y promoción para emprendedores e inversionistas; brindar servicios de asistencia técnica en los procesos de apertura de empresa; y asesorar el diseño e implementación de instrumentos de financieros y no financieros para el ecosistema de emprendimiento en innovación. Entre 2016 y 2020 en promedio este programa tuvo recursos por \$1.238 miles de dólares que corresponden al 2,4% de los recursos de inversión. En términos de la ejecución presupuestal se comprometieron el 97,2% de los recursos y se obligaron el 96%.

La información de los proyectos indicados en el cuadro 34 según su distribución por departamento muestra que entre 2016 y 2020 en promedio el 40,0% de los recursos fueron destinados a los siguientes entes territoriales: Bogotá (23,6%), Magdalena (5,4%), Santander (4,1%), Antioquia (3,9%) y Quindío (2,7%). Se debe señalar que el porcentaje de recursos por regionalizar, esto es, que no se señaló un departamento de destino, fue de 18,6% (véase el cuadro 35).

**Cuadro 34**  
**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: presupuesto de inversión y ejecución por programa y proyecto, 2016-2020**  
*(En miles de dólares)*

Programa	Proyecto	2016				2017				2018				2019				2020			
		Porcentaje de ejecución				Porcentaje de ejecución				Porcentaje de ejecución				Porcentaje de ejecución				Porcentaje de ejecución <sup>a</sup>			
		Aprop.	Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.	Aprop.	Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.												
Desarrollo turístico territorial	Apoyo al sector turístico para la promoción y competitividad ley 1101 de 2006 a nivel nacional	3 273	100,0	100,0	41,0	38 232	100,0	100,0	3,5	15 221	100,0	2,6	2,6	21 638	100,0	15,5	15,5	34 272	46,3		
	Asistencia a la promoción y competitividad turística a nivel nacional	17 013	99,0	99,0	2,8	4 666	99,0	99,0	32,2												
	Desarrollo de estrategias con enfoque territorial para la promoción y competitividad turística a nivel nacional									3 116	96,7	50,2	50,2	2 778	97,0	89,4	89,4	1 215	56,8	28,3	26,9
Productividad e innovación	Apoyo a la política de consolidación de las micro pequeñas y medianas empresas a nivel nacional	147	97,1	97,1	70,4	169	90,6	90,6	14,4												
	Apoyo a la promoción de la economía circular y la eficiencia en el uso de los recursos en las empresas a nivel nacional									101	100,0	100,0	100,0	305	100,0	100,0	100,0	278	100,0		
	Apoyo a la transformación productiva de sectores de la economía para incrementar su productividad y competitividad a nivel nacional	3 255	100,0	100,0	84,9	4 744	100,0	100,0	100,0												
	Apoyo a proyectos del fondo de modernización e innovación para las micro, pequeñas y medianas empresas en Colombia	5 908	100,0	100,0	100,0	4 405	100,0	100,0	100,0	677	100,0	-	-								
	Apoyo al sector lácteo para la competitividad frente a los retos de tratados de libre comercio en Colombia	1 833	100,0	100,0	100,0	2 914	100,0	100,0	65,1	2 706	100,0	100,0	100,0								
	Apoyo para el fomento y promoción de la sofisticación e innovación en las mipymes colombianas. Nacional													631	98,8	98,8	98,8	584	100,0		
	Fortalecimiento de la política de productividad y competitividad a nivel nacional													2 621	97,7	97,7	97,7	2 391	83,8	30,3	30,2
	Fortalecimiento de los estándares de calidad en la infraestructura productiva nacional a partir del reconocimiento y desarrollo nacional e internacional del subsistema nacional de la calidad nacional													1 514	98,1	98,1	98,1	1 399	18,9	9,0	8,9

Cuadro 34 (conclusión)

Programa	Proyecto	2016				2017				2018				2019				2020				
		Porcentaje de ejecución				Porcentaje de ejecución				Porcentaje de ejecución				Porcentaje de ejecución				Porcentaje de ejecución <sup>a</sup>				
		Aprop.	Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.	Aprop.	Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.													
Productividad e innovación	Implementación acciones que contribuyan al mejoramiento de la productividad y competitividad nacional	477	97,0	97,0	94,1	1 017	96,6	96,6	75,1	1 011	91,1	78,4	78,4									
	Implementación de instrumentos que mejoren la productividad y competitividad de las empresas para incrementar, diversificar y sofisticar la oferta nacional									5 750	100,0	71,1	71,1	6 095	100,0	55,3	55,3	6 749	100,0	1,9	1,9	
	Implementación de la estrategia de innovación empresarial a nivel nacional	676	100,0	100,0	100,0	183	100,0	100,0	100,0													
	Implementación de procesos de desarrollo económico local para la competitividad e estratégica nacional					7 234	98,2	98,2	73,3					7 515	100,0	98,8	98,8	6 456	97,6	52,5	52,5	
	Implementación de una estrategia para promover el crecimiento y fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas con base en el aprovechamiento del mercado nacional	493	96,5	96,5	67,0	730	94,4	94,4	79,7													
Emprendimiento y formalización	Apoyo a la política de formalización empresarial en Colombia	265	95,0	95,0	66,6	678	99,1	99,1	89,5													
	Apoyo técnico a la política de emprendimiento en Colombia	177	97,3	97,3	79,7	186	97,3	97,3	93,2													
	Implementación de estrategias para el mejoramiento de capacidades y fortalecimiento de las mipymes a nivel nacional									1 597	96,8	90,9	90,9	1 787	97,6	96,7	96,7	1 501	88,7	14,2	12,7	
Total		33 517	99,3	99,3	42,4	65 158	99,6	99,6	33,0	30 180	99,2	36,8	36,8	44 883	99,5	52,0	52,0	54 845	62,1	9,0	8,9	

Fuente: Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> Datos a septiembre de 2020.

**Cuadro 35**  
**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: presupuesto de inversión y ejecución por departamento, 2016-2018**  
*(En miles de dólares)*

Departamento	2016				2017				2018				2019				2020			
	Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución <sup>a</sup>		
		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.
Amazonas	623	100,0	100,0	5,9	759	100,0	100,0	5,4	886	99,1	2,8	2,8	505	100,0	26,3	26,3	456	100,0	-	-
Antioquia	1 013	99,9	99,9	39,0	5 151	100,0	100,0	28,8	974	99,2	25,8	25,8	1 455	100,0	58,1	58,1	423	82,1	5,1	5,1
Arauca	508	100,0	100,0	7,2	1 227	99,9	99,9	4,2	276	97,2	16,2	16,2	592	100,0	37,1	37,1	167	95,9	-	-
Atlántico	619	99,9	99,9	19,5	1 407	100,0	100,0	43,4	370	97,9	8,1	8,1	1 235	100,0	59,6	59,6	297	82,9	2,7	2,7
Bogotá	5 385	99,8	99,8	86,4	8 612	99,3	99,3	45,8	2 962	99,2	72,1	72,1	1 861	95,1	73,2	73,2	34 549	43,6	13,2	13,1
Bolívar	611	99,9	99,9	7,6	1 406	100,0	100,0	4,1	401	100,0	23,1	23,1	1 060	100,0	59,0	59,0	804	100,0	-	-
Boyacá	828	99,9	99,9	32,3	1 811	100,0	100,0	39,4	382	100,0	25,8	25,8	1 065	100,0	33,6	33,6	706	98,2	1,1	1,1
Caldas	546	100,0	100,0	9,1	978	100,0	100,0	24,4	767	100,0	16,1	16,1	740	100,0	33,3	33,3	259	100,0	-	-
Caquetá	540	100,0	100,0	6,8	809	100,0	100,0	14,4	306	100,0	6,4	6,4	488	100,0	23,6	23,6	166	96,5	-	-
Casanare	540	100,0	100,0	6,8	774	100,0	100,0	7,1	253	100,0	9,6	9,6	538	100,0	22,7	22,7	169	94,9	-	-
Cauca	605	100,0	100,0	13,3	1 442	100,0	100,0	37,0	447	100,0	10,0	10,0	697	98,3	44,9	44,0	906	100,0	0,9	0,9
Cesar	656	100,0	100,0	20,8	849	97,9	97,9	18,5	364	100,0	20,6	20,6	659	99,6	43,1	43,1	171	100,0	-	-
Chocó	540	100,0	100,0	6,8	869	100,0	100,0	28,5	757	100,0	5,3	5,3	960	100,0	57,6	57,6	297	99,8	-	-
Córdoba	609	99,9	99,9	14,6	608	100,0	100,0	7,9	349	100,0	5,6	5,6	571	100,0	32,6	32,6	176	100,0	-	-
Cundinamarca	835	100,0	100,0	43,6	1 535	100,0	100,0	46,9	583	100,0	5,8	5,8	561	100,0	26,0	26,0	559	100,0	1,4	1,4
Guainía	639	100,0	100,0	5,7	964	100,0	100,0	4,3	578	100,0	2,0	2,0	868	100,0	15,1	15,1	161	99,9	-	-
Guaviare	534	100,0	100,0	6,8	436	100,0	100,0	9,4	766	100,0	1,5	1,5	497	98,5	23,6	23,6	161	100,0	-	-
Huila	675	99,9	99,9	26,5	2 187	100,0	100,0	27,4	378	100,0	16,8	16,8	653	100,0	32,5	32,5	222	100,0	-	-
La Guajira	634	100,0	100,0	6,0	875	100,0	100,0	35,8	345	97,8	18,5	18,5	744	99,0	32,6	32,6	193	100,0	-	-
Magdalena	609	100,0	100,0	9,0	10 567	100,0	100,0	5,2	314	100,0	21,1	21,1	623	100,0	29,4	29,3	198	100,0	-	-
Meta	627	100,0	100,0	6,9	1 073	88,4	88,4	11,5	730	99,0	11,2	11,2	610	100,0	26,5	26,5	351	100,0	0,8	0,8
Nariño	715	100,0	100,0	28,0	1 535	100,0	100,0	44,4	383	98,0	24,4	24,4	568	100,0	26,4	26,4	191	100,0	-	-
Norte de Santander	3 233	99,9	99,9	83,9	1 335	100,0	100,0	69,2	560	100,0	21,4	21,4	598	100,0	37,7	37,7	302	100,0	3,6	3,6
Putumayo	551	100,0	100,0	7,5	601	100,0	100,0	6,8	492	100,0	3,6	3,6	510	100,0	26,3	22,4	212	99,5	-	-
Quindío	853	100,0	100,0	29,8	1 781	100,0	100,0	30,7	390	96,3	21,6	21,6	661	100,0	40,9	40,9	2 503	100,0	-	-
Risaralda	943	81,2	81,2	6,7	1 567	100,0	100,0	53,1	673	98,9	17,2	17,2	704	100,0	42,8	42,8	284	100,0	-	-
San Andrés	966	100,0	100,0	8,6	825	100,0	100,0	5,0	821	100,0	5,0	5,0	969	100,0	55,1	55,1	202	99,9	-	-
Santander	807	100,0	100,0	30,1	1 425	100,0	100,0	45,1	2 255	99,7	5,3	5,3	4 516	100,0	4,7	4,7	320	100,0	8,4	8,4
Sucre	602	100,0	100,0	6,4	563	100,0	100,0	8,2	286	100,0	6,5	6,5	496	100,0	23,7	23,7	167	100,0	-	-
Tolima	587	99,9	99,9	10,6	1 951	100,0	100,0	41,6	293	100,0	19,6	19,6	1 042	100,0	23,0	23,0	197	100,0	-	-
Valle del Cauca	731	99,9	99,9	33,7	1 911	98,9	98,9	5,1	1 299	99,4	19,5	19,5	1 489	100,0	56,2	56,2	601	100,0	2,7	2,7
Vaupés	540	100,0	100,0	6,8	436	100,0	100,0	9,4	473	98,8	2,4	2,4	499	96,3	21,7	21,7	161	100,0	-	-
Vichada	625	100,0	100,0	5,9	552	100,0	100,0	7,4	510	95,6	2,3	2,3	505	95,2	21,4	21,4	167	96,0	-	-
Por Regionalizar	4 190	99,2	99,2	81,4	6 338	99,2	99,2	96,3	8 559	98,8	79,4	79,4	15 344	99,6	83,4	83,6	8 148	86,1	3,1	3,1
Total	33 517	99,3	99,3	42,4	65 158	99,6	99,6	33,0	30 180	99,2	36,8	36,8	44 883	99,5	52,0	52,0	54 845	62,1	9,0	8,9

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> Datos a septiembre de 2020.

#### 4. Patrimonios autónomos

En la estructura del Sector Comercio, Industria y Turismo se encuentran cuatro patrimonios autónomos con funciones relacionadas con la promoción de la productividad, la competitividad, los encadenamientos productivos, el emprendimiento, la innovación, del sector turismo y las exportaciones: Colombia Productiva, Innpulsa y Fondo Nacional de Turismo (Fontur) y Procolombia.

##### i) Colombia Productiva

###### a) Naturaleza

En el artículo 50 de la ley del PND 2010-2014 “Prosperidad para todos” (Ley 1450 de 2011) el Programa de Transformación Productiva (PTP) fue constituido como un patrimonio autónomo, administrado por el Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCÓLDEX), con el objetivo de implementar la política y planes de negocio público-privados para el desarrollo de planes estratégicos para el país. En la siguiente ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Ley 1753 de 2015) se amplió su objeto hacia el aprovechamiento de ventajas comparativas para la mejora de la productividad y competitividad de la industria. Además, se especificó que al PTP se podrían destinar recursos del MinCIT, de organismos internacionales de desarrollo, de convenios de cooperación internacional, de convenios con organizaciones privadas, de convenios con entes territoriales y transferencias de otras entidades públicas de orden nacional y regional.

En la última ley del PND 2018-2022 (Ley 1955 de 2019) se cambió la denominación del PTP a Colombia Productiva y se amplió su alcance para: i) Promover de la productividad, la competitividad y los encadenamientos productivos para fortalecer cadenas de valor sostenibles; ii) Implementar estrategias público-privadas que permitan el aprovechamiento de ventajas comparativas y competitivas para afrontar los retos del mercado global; y iii) Fortalecer las capacidades empresariales, la sofisticación, la calidad y el valor agregado de los productos y servicios, de acuerdo con la política que defina el MinCIT.

Se listaron además las fuentes de recursos que pueden financiar el patrimonio autónomo: i) recursos provenientes del PGN; ii) recursos aportados por las entidades nacionales, internacionales, territoriales o por particulares a través de convenios o transferencias; iii) donaciones; iv) recursos de cooperación nacional o internacional; v) rendimientos financieros generados por los recursos entregados, los cuales se reinvertirán de pleno derecho en el patrimonio autónomo; v) dividendos que sean decretados en favor de la Nación por la Asamblea General de Accionistas de BANCÓLDEX; vi) los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.

###### b) Programas<sup>56</sup>

Colombia Productiva ejecuta programas de asistencia técnica dentro de las empresas y unidades productivas para mejorar sus indicadores de productividad. En la actualidad trabaja con 18 sectores que fueron priorizados por la más reciente Política de Desarrollo Productivo (PDP) (CONPES 3866 de 2016)<sup>57</sup>, ha llegado con sus Programas a atender beneficiarios de 29 departamentos, apoyando con asistencia técnica a más de 1.000 empresas y 11.000 unidades productivas<sup>58</sup>. Colombia Productiva cuenta con los siguientes programas: trabaja en 5 ejes: Productividad, Transferencia de conocimiento, Calidad, Encadenamientos y Sofisticación.

- **Fábricas de Productividad:** este programa es liderado en conjunto con el MinCIT y en alianza con las Cámaras de Comercio, el SENA, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el MinTIC y la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI). Busca que las mipymes y grandes empresas aumenten su productividad en al menos 8% a través de la consultoría especializada en 9 líneas.

<sup>56</sup> Colombia Productiva (2019) “Informe de Gestión septiembre 2018-diciembre 2019”, Bogotá, Colombia.

<sup>57</sup> Los sectores son: cacao y sus derivados; cafés especiales y derivados de café; piscicultura; carne bovina; lácteos; frutas y sus derivados (aguacate Hass, piña, mango y papaya); alimentos procesados; industrias del movimiento (autopartes, astillero y aeronáutico); industrias para la construcción; sistema moda; cosméticos y aseo; farmacéutico; química básica; plástico y pinturas; BPO, KPO e ITO; software y TI; turismo de bienestar; y turismo de naturaleza.

<sup>58</sup> <https://www.colombiaproductiva.com/conozcanos/que-hace-ptp>. Consultada el 23/11/2020.

- **Capacítate:** este programa ofrece sesiones de formación sobre temas relacionados con productividad, calidad, asuntos legales, encadenamientos y sofisticación que se brindan a las empresas a través de canales digitales y presenciales.
- **Calidad para exportar:** se cofinancia hasta el 70% de los proyectos que requieren las empresas y los laboratorios para obtener certificaciones y acreditaciones internacionales de calidad.
- **Premio colombiano a la calidad para exportar:** reconocimiento para resaltar la excelencia organizacional de las pymes colombianas que tienen la calidad como su estrategia de competitividad para incursionar en mercados internacionales.
- **Compra lo nuestro:** busca conectar la oferta y la demanda de las empresas colombianas a través de una plataforma que soporta la estrategia [www.compralonuestro.co](http://www.compralonuestro.co).
- **Desarrollo de proveedores productivos:** cerrar brechas existentes entre proveedores y las empresas ancla para fortalecer las cadenas productivas.
- **SENAInnova:** brinda acompañamiento, asistencia especializada y cofinanciación a empresas que implementen proyectos que eleven su productividad y competitividad, a través de la sofisticación, la innovación y el desarrollo tecnológico (Alianza con el SENA).

Colombia Productiva publica para los diferentes programas convocatorias que pueden hacerse en alianza con otros actores, tales como ONUDI, USAID o SECO o con entidades del orden nacional o las Cámaras de Comercio.

### c) Fuente de recursos

Como se mencionó antes, Colombia Productiva cuenta con la posibilidad de obtener recursos de distintas fuentes entre las que se encuentra el Gobierno nacional. A partir de la Ley 1955 de 2019, artículo 163, se abrió la posibilidad de recibir recursos de los dividendos que sean decretados en favor de la Nación por la Asamblea General de Accionistas del Banco de Comercio Exterior (Bancoldex). La distribución de utilidades de BANCÓLDEX hacia el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para Innpulsa y Colombia Productiva se realiza por medio de los documentos CONPES en los que se emiten las instrucciones a los representantes de la nación y sus entidades para la destinación de utilidades de las empresas industriales y comerciales del estado societarias y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con base en las disposiciones referidas en el artículo 46 de la Ley 1450 de 2011 inicialmente y posteriormente en el artículo 13 de la Ley 1753 de 2015 y en artículo 163 de la Ley 1955 de 2019. El primer CONPES a través del cual se disponen recursos de los dividendos de Bancóldex para Colombia Productiva es el 3987 de 2020. Según lo mencionado en las entrevistas el valor asignado en 2020 para Colombia Productiva fue aproximadamente de \$809 miles de dólares. Estos recursos son recibidos por MinCIT y posteriormente asignados y transferidos a Colombia Productiva e Innpulsa.

Por otro lado, desde su creación, Colombia productiva ha apoyado la ejecución de la política de competitividad y productividad del sector Comercio, Industria y Turismo, y, en particular, de MinCIT. Para ello, a partir de los planes del sector y los institucionales, el Ministerio transfiere a CP recursos para la ejecución de Programas específicos. Por ejemplo de los proyectos de inversión del MinCIT *Apoyo a la transformación productiva de sectores de la economía para incrementar su productividad y competitividad a nivel nacional (2016–2017)* e *Implementación de instrumentos que mejoren la productividad y competitividad de las empresas para incrementar, diversificar y sofisticar la oferta nacional (2019–2020)* son trasladados recursos que para que sean ejecutados por Colombia Productiva para el desarrollo de Programas, por ejemplo Fábricas de Productividad. Este Patrimonio también recibe transferencias de otros proyectos del Ministerio para la ejecución de programas como calidad para exportar, cuyos recursos se transfieren del proyecto de inversión de MinCIT *Fortalecimiento de los estándares de calidad en la infraestructura productiva nacional a partir del reconocimiento y desarrollo nacional e internacional del subsistema nacional de la calidad nacional* Esta transferencias se aprueban a través de resoluciones o memorandos en los cuales también se plasman las metas acordadas con el Ministerio que deben cumplirse en el desarrollo del Programa que haga CP.

Adicionalmente puede gestionar recursos de cooperación, donaciones y de otras entidades aliadas públicas y privadas, para la ejecución de programas específicos o para aportar a existentes, para lo cual se suscriben convenios, como con el SENA para desarrollar SENAINNOVA.

Algunos proyectos de inversión del MinCIT enfocados a productividad de los cuales, usualmente, se hacen transferencias a Colombia Productiva para la ejecución de los Programas y metas acordadas son:

**Cuadro 36**  
**Colombia Productiva: proyectos de inversión de MinCIT enfocados en productividad, 2017-2020**  
(En miles de dólares)

Apoyo a la transformación productiva de sectores de la economía para incrementar su productividad y competitividad a nivel nacional	3 255	4 744				3 999
Implementación de instrumentos que mejoren la productividad y competitividad de las empresas para incrementar, diversificar y sofisticar la oferta nacional			5 750	6 095	6 749	6 198
<b>Total</b>	<b>3 255</b>	<b>4 744</b>	<b>5 750</b>	<b>6 095</b>	<b>6 749</b>	<b>5 319</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

El proyecto de inversión en la vigencia 2020 persigue dos objetivos: Promover el incremento de la productividad en las apuestas productivas y crear mecanismos para el cierre de brechas de competitividad en las apuestas productivas. Para ello plantea dos actividades con los siguientes indicadores y metas asociadas:

**Cuadro 37**  
**Colombia Productiva: indicadores y metas del proyecto de inversión de 2020 de MinCIT enfocado en productividad**

Producto	Indicador	Meta
Servicio de apoyo para la transferencia y/o implementación de metodologías de aumento de la productividad	Unidades productivas beneficiadas en la implementación de estrategias para incrementar su productividad	2 800
Servicio de asistencia técnica para mejorar la competitividad de los sectores productivos	Proyectos de alto impacto asistidos para el fortalecimiento de cadenas productivas	24

Fuente: Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

Para el primer producto, se han firmado cuatro convenios con las Cámaras de Comercio para el ciclo 2. Medellín, Dosquebradas, Cali y Armenia. En proceso de legalización esta la Cámara de Manizales y En proceso de firma convenio Bucaramanga. Además, se está trabajando en: 1) Programa implementación de medidas de bioseguridad. 2) Servicio de Contact Center atención de consultas sobre protocolos de bioseguridad 3) Implementación del ciclo 2 de Fábricas de Productividad, 4) Programa Capacítate para mejorar desempeño de las empresas.

## ii) **Innpulsa Colombia**

### a) **Naturaleza**

Innpulsa Colombia fue constituida en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" como una de las líneas de acción definidas para que BANCÓLDEX migrará a un modelo de banca de desarrollo integral<sup>59</sup>. Específicamente, la línea de acción establecía la creación de una Unidad de Desarrollo que tendría cuatro funciones:

<sup>59</sup> Ver el lineamiento estratégico "Diseñar e implementar un modelo de banca de desarrollo integral" en la sección C "Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo" en el capítulo III "Crecimiento sostenible y competitividad" del Plan Nacional de desarrollo 2010-2014.

- i) Implementar un programa de gestión integral de fondos públicos y recursos de redescuento orientados a impulsar proyectos estratégicos de competitividad que promuevan la innovación y la transformación productiva con enfoque regional.
- ii) Diseñar nuevas líneas de redescuento enfocadas a las necesidades de las empresas que hacen parte del proyecto o la iniciativa regional de desarrollo productivo identificada por los gestores-estructuradores.
- iii) Administrar el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme).
- iv) Diseñar una iniciativa para el financiamiento de riesgo de los emprendimientos con carácter innovador en etapa temprana.

Para financiar dicha Unidad el artículo 46 de la Ley 1450 de 2011 estableció la posibilidad de que el Gobierno nacional destinara recursos de las utilidades de BANCÓLDEX, los cuales debían ser administrados mediante un patrimonio autónomo.

Con el objetivo de continuar la migración de BANCÓLDEX hacia un modelo de banca de desarrollo integral y de brindar a las mipymes una oferta de servicios financieros y no financieros de carácter integral y estructurado, en el PND 2014-2018 "Todos por un nuevo país" se dispuso la consolidación de la acción misional de la Unidad de Desarrollo y del Fomipyme en una nueva unidad que debía ser creada por BANCÓLDEX bajo la siguiente denominación "Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial"<sup>60</sup>.

Para implementar este mandato en la Ley 1753 de 2015 se incluyó un artículo en el que la Unidad de Desarrollo y el Fomipyme fueron unificados en un solo patrimonio autónomo que se rige por normas de derecho privado y es administrado por BANCÓLDEX de acuerdo con los lineamientos fijados por el MinCIT. Así mismo, en este artículo se definieron como fuentes de recursos del patrimonio las siguientes:

- i) Recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación.
- ii) Recursos aportados por las entidades nacionales, territoriales o por particulares a través de convenios o transferencias.
- iii) Donaciones.
- iv) Recursos de cooperación nacional o internacional.
- v) Rendimientos financieros generados por los recursos entregados, los cuales se reinvertirán de pleno derecho en el vehículo.
- vi) Las utilidades del BANCÓLDEX, previa autorización del CONPES.
- vii) Los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.

Para cumplir con este mandato en julio de 2015 el MinCIT y BANCÓLDEX celebraron el convenio interadministrativo 375 de 2015 con el objeto de establecer las directrices para el cumplimiento de la administración de la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial (Innpulsa). Adicionalmente, mediante el Decreto 2052 de 2019 se estableció que Innpulsa es un patrimonio autónomo encargado de: i) apoyar y promover el emprendimiento y la innovación como ejes para el desarrollo empresarial y la competitividad de Colombia; y ii) implementar estrategias e instrumentos que brinden a las empresas colombianas servicios financieros y no financieros para fortalecer las capacidades empresariales y el desarrollo económico nacional. En este decreto también se definió como máximo órgano de dirección una Junta Asesora que tendrá como función aprobar el direccionamiento estratégico y las principales decisiones de política general y económica que regirán las actividades del patrimonio autónomo.

<sup>60</sup> Ver el lineamiento estratégico "Fortalecer las capacidades tecnológicas de las empresas" del objetivo uno "Incrementar la productividad de las empresas colombianas a partir de la sofisticación y diversificación del aparato productivo" de la sección C "Objetivos, estrategias y metas" del capítulo V "Competitividad e infraestructura estratégicas" del Plan Nacional de desarrollo 2014-2018.

## b) Programas

En la actualidad Innpulsa cuenta con tres vicepresidencias y una dirección las cuales tienen a su cargo diferentes programas:

- **Promoción y consolidación de las iniciativas clúster —InnovaClúster—:** este programa crea condiciones habilitantes para el desarrollo de clústeres y el fortalecimiento de su gobernanza. “Busca que las empresas sofisticquen su canasta productiva y encuentren nuevos mercados, nacionales e internacionales” (MinCIT, 2020, Pág. 47).
- **Núcleo E:** este programa es realizado junto con el MinCIT y provee un acompañamiento en tres fases a los emprendimientos en etapa temprana de poblaciones vulnerables y víctimas por desplazamiento forzado: diagnosticar el estado técnico del emprendimiento; identificar las habilidades a transferir de acuerdo a las necesidades propias del negocio y del emprendedor, transferir los conocimientos priorizados al emprendimiento; y financiar un conjunto de actividades (Registros, permisos y certificaciones; insumos y materiales; maquinaria y equipos: paquetes tecnológicos; y adecuaciones de infraestructura) para lograr la sostenibilidad y/o crecimiento del mismo. Se debe notar que en cada fase es descartado un grupo de emprendimientos, por lo que el número de emprendimientos financiados es menor al número de emprendimientos postulados en cada convocatoria.
- **Acelera Región:** este programa busca acelerar el crecimiento de emprendimientos innovadores en etapa temprana en Quindío, Santander, Bolívar, Tolima, Caldas, Huila, San Andrés-Providencia y Santa Catalina y Valle del Cauca. Se enfoca en emprendimientos con potencial de crecimiento rápido, rentable y sostenido. Esta iniciativa se lleva a cabo en alianza con la Cámara de Comercio de Cali para la transferencia metodológica de su programa de emprendimiento: Valle E. El programa entrega herramientas empresariales a través de talleres en cinco temas: Valientes, Liderazgo extremo, Modelo de negocio + Pitch, Comercial y marketing digital y Prototipado y modelo financiero.
- **Empodera:** este programa potencia emprendimientos innovadores con un equipo líder heterogéneo a través de contenidos especializados enfocados en liderazgo, finanzas, estrategia comercial, negociación y autoconocimiento. El programa busca elevar la participación y el potencial directivo de las mujeres en las empresas y visibilizar el rol que desempeñan dentro de las mismas.
- **Aldea:** este programa busca el crecimiento de emprendedores para que se conviertan en los grandes empresarios de Colombia por medio de asesoría técnica ofrecida en una plataforma digital por expertos, aliados (mentores), asesores, inversionistas y entidades de crédito.
- **MEGAi:** este programa brinda a las empresas seleccionadas asesoría técnica para que éstas identifiquen su estrategia y portafolio de iniciativas de emprendimiento corporativo e innovación abierta y estructuren al menos dos proyectos fuera de su cadena de valor.
- **N.EX.T:** el programa está enfocado en aumentar la adopción de tecnología en sectores industriales tradicionales para incrementar las capacidades en el desarrollo de tecnologías emergentes y conectar la oferta con demanda tecnológica.
- **Conexión capital:** este programa tiene como fin acercar a los emprendedores con potenciales inversionistas como ángeles inversionistas, fondos de inversión, family offices y aceleradoras.

## c) Fuente de recursos

Como se mencionó antes, Innpulsa cuenta con la posibilidad de obtener recursos de distintas fuentes entre las que se encuentra el Gobierno nacional. Éste incorpora anualmente en el PGN en la sección presupuestal del MinCIT transferencias correspondientes a un porcentaje de las utilidades de la nación en BANCÓLDEX y recursos de inversión.

La distribución de utilidades de BANCÓLDEX hacia Innpulsa se ha realizado por medio de los documentos CONPES en los que se emiten las instrucciones a los representantes de la nación y sus entidades para la destinación de utilidades de las empresas industriales y comerciales del estado societarias y las

sociedades de economía mixta del orden nacional, con base en las disposiciones referidas en el artículo 46 de la Ley 1450 de 2011 inicialmente y posteriormente en el artículo 13 de la Ley 1753 de 2015<sup>61</sup>. Estos recursos son recibidos por MinCIT y posteriormente asignados y transferidos a Innpulsa.

Con respecto a los recursos de inversión se ha asignado presupuesto a través de los siguientes proyectos: *Apoyo a proyectos del fondo de modernización e innovación para las micro, pequeñas y medianas empresas en Colombia* (2016–2018) y *Apoyo para el fomento y promoción de la sofisticación e innovación en las mipymes colombianas* (2019–2020).

Por otro lado, desde su creación, Innpulsa ha apoyado la ejecución de la política de emprendimiento, innovación y competitividad y productividad del sector Comercio, Industria y Turismo, y, en particular, de MinCIT. Para ello, a partir de los planes del sector y los institucionales, el Ministerio transfiere a Innpulsa recursos para la ejecución de Programas específicos, por ejemplo para InnovaClúster. De esta forma, como se muestra en el cuadro 39, más del 80% de los recursos que ejecuta Innpulsa tienen como fuente el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, aunque su valor es variable año a año.

**Cuadro 38**  
**Innpulsa: presupuesto asignado por el Gobierno nacional, 2016-2020**  
(En miles de dólares)

Proyecto	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Unidad de Desarrollo / Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial	10 011	10 364	10 346	6 274	5 558	8 511
Apoyo a proyectos del fondo de modernización e innovación para las micro, pequeñas y medianas empresas en Colombia	5 908	4 405	677			3 663
Apoyo para el fomento y promoción de la sofisticación e innovación en las mipymes colombianas. Nacional				631	584	607
<b>Total</b>	<b>15 919</b>	<b>14 769</b>	<b>11 023</b>	<b>6 905</b>	<b>6 142</b>	<b>10 951</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

A partir de 2020 los recursos de los dividendos de Bancóldex son distribuidos, según definición que haga MinCIT, entre Innpulsa y Colombia Productiva, por lo que no todo el valor citado en dicho año fue asignado a Innpulsa.

Innpulsa gestiona recursos con aliados tanto nacionales como internacionales. Según la información remitida por el Patrimonio, el presupuesto total fue en promedio entre 2016-2020 de \$26.741 miles de dólares, del cual 81,3% tiene como fuente el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y 11,9% se ejecuta con aliados del sector público como Ministerios, Fontur y el Fondo Colombia en Paz.

**Cuadro 39**  
**Innpulsa: presupuesto de Innpulsa, 2016-2020**  
(En miles de dólares)

Fuente	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Fondo Único de TIC	2 692	3 374	1 882	2 006	1 401	2 271
Ministerio de Comercio Industria y Turismo	14 056	22 717	19 019	21 774	31 756	21 865
Ministerio de Minas y Energía	426	64	88	54	1 293	385
SECO		1 942	2 205	709	150	1 251
Fondo Nacional de Turismo					1 296	1 296
Fondo Colombia en Paz				546	428	487
Otros convenios	522	738	894	781	893	765
<b>Total</b>	<b>17 696</b>	<b>28 834</b>	<b>24 089</b>	<b>25 870</b>	<b>37 217</b>	<b>26 741</b>

Fuente: Innpulsa, cálculos propios.

<sup>61</sup> Para las vigencias 2016 a 2019 los documentos CONPES son los siguientes: 3826 de 2015, 3853 de 2016, 3884 de 2017, 3921 de 2018, 3959 de 2019 y 3987 de 2020.

### iii) Fondo Nacional de Turismo (Fontur)

#### a) Naturaleza

En 1996 a partir de la Ley 300 se creó el Fondo de Promoción Turística, cuyo propósito era el manejo de la contribución parafiscal para la promoción del turismo. Esta Ley fue modificada posteriormente por la Ley 1101 de 2006 y 1450 de 2011.

FONTUR está constituido como un patrimonio autónomo, administrado por la sociedad Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. – FIDUCOLDEX S.A. formalizado a través del Contrato de Fiducia Mercantil No. 137 de 2013, entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la fiduciaria. Es liderado por un Comité Directivo conformado por: i. el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o el viceministro del ramo quien lo preside; ii. el Presidente de Procolombia o su delegado; iii. cinco (5) representantes de organizaciones gremiales de aportantes; iv. un gobernador designado por la Conferencia nacional de Gobernadores, elegido por solo un período de un año; v. dos alcaldes elegidos por solo un período de un año; y, vi. un representante del sector de ecoturismo.

Los recursos que componen el Fondo Nacional de Turismo —Fontur— son:

- i) Impuesto al turismo.
- ii) Imposición de multas a los prestadores de servicios turísticos.
- iii) Los recursos derivados de la explotación económica de los activos que fueron de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo, en los términos de la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Comercio Industria y Turismo.
- iv) Los rendimientos financieros que se deriven del manejo de las anteriores partidas.
- v) La contribución parafiscal con destino al turismo.

#### b) Programas

Los recursos del Fondo tienen destinación específica para la ejecución de proyectos de competitividad, promoción y mercadeo según la Política de Turismo que presente el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística. Así mismo, financia la ejecución de políticas de prevención y campañas para la erradicación del turismo asociado a prácticas sexuales con menores de edad para lo cual se debe destinar un porcentaje definido anualmente por el Consejo Directivo y el monto total de las multas que se imponga a los prestadores de servicios turísticos en ejecución de la Ley 679 de 2001.

Para su ejecución, Fontur expide una Circular en la cual establece los roles y procedimientos para el trámite de los proyectos que solicitan apoyo de los recursos de Fontur y que cuenta con un Manual para la Destinación de recursos y presentación de proyectos. Así, únicamente hay un Programa de cofinanciación y se establecen líneas estratégicas para su ejecución. La Circular vigente es la 017 de 2020 que define seis líneas estratégicas, siendo una de ellas la conformación de un Banco de Proyectos. A continuación, se presentan las 5 líneas que se enfocan en la cofinanciación de proyectos (Fontur, 2020):

- i) Proyectos de mejoramiento de la competitividad turística: En esta línea se cofinancian proyectos de:
  - Planificación turística
  - Estudios e Implementación de Estudios para el Desarrollo Competitivo del Sector
  - Calidad turística
  - Seguridad turística
  - Formación, capacitación y sensibilización turística
  - Innovación y desarrollo tecnológico
  - Información Turística
  - Participación Institucional

- ii) Proyectos de infraestructura turística
  - Estudios de Pre-factibilidad y Factibilidad para Proyectos de Infraestructura Turística
  - Estudios y Diseños de Infraestructura Turística
  - Obras de Infraestructura Turística
- iii) Proyectos de fortalecimiento de la promoción y el mercadeo turístico
  - Mercadeo y Promoción Turística Nacional y Regional
  - Mercadeo y Promoción Turística Internacional
  - Investigación de Mercados
  - Participación Institucional
- iv) Proyectos de turismo responsable: proyectos para ejecución de las estrategias o políticas de prevención de los delitos que atentan contra los derechos humanos, delitos asociados a la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, trata de personas, narcotráfico, tráfico de especies, tráfico de bienes culturales entre otros. Sólo puede acceder el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- v) Proyectos de apoyo a la cadena de valor del sector turismo en situaciones de emergencia: esta línea se enfoca en la Competitividad, innovación, desarrollo empresarial para impulsar al sector turismo en situaciones de emergencia. Sólo puede acceder el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Sobre los recursos de la fuente parafiscal pueden presentar proyectos los aportantes de la contribución parafiscal, en un grupo mínimo de cinco (5), que no pertenezcan a un mismo grupo empresarial, los gremios turísticos o integrados por aportantes de la contribución parafiscal para la promoción del turismo o burós de convenciones. A la fuente fiscal aplican el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Viceministerio de Turismo, Procolombia, Entidades Territoriales, esquemas asociativos, otras formas de organización territorial, y comunidades étnicas, en cabeza de su autoridad, alcalde/gobernador, representante o autoridad de turismo, cuando esta última exista, Corporaciones y fondos mixtos regionales de turismo con el aval de la respectiva entidad territorial donde se desarrolle el proyecto o Cámaras de Comercio con el aval de la respectiva entidad territorial donde se desarrolle el proyecto. La identificación de los beneficiarios de cada fuente, para cada línea estratégica, se describen en el Manual.

### c) Fuente de recursos

El Fondo Nacional de Turismo tiene como fuentes principales y recurrentes el impuesto de turismo, la contribución parafiscal con destino al turismo y la imposición de multas a los prestadores de servicios turísticos. Así mismo, puede recibir donaciones y recursos de cooperación internacional, obtener recursos de patrocinios y actividades comerciales, rendimientos financieros y recursos derivados de activos.

El impuesto al turismo se genera por la compra de tiquetes aéreos de pasajeros, en transporte aéreo de tráfico internacional, cuyo viaje incluya el territorio colombiano y su origen sea el exterior. Es recaudado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y apropiado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de un proyecto de inversión. Posteriormente estos recursos son trasladados al Fondo a través de un convenio o una resolución. Las multas a los prestadores de servicios turísticos y la contribución parafiscal son recaudadas directamente por el Fondo Nacional de Turismo.

Los recursos asignados del PGN corresponden al impuesto al turismo, recursos con destinación específica para la promoción y competitividad del turismo. Estos recursos se han incrementado de forma sostenida en el período analizado, partiendo de \$3.273 miles de dólares en 2016 hasta \$34.272 miles de dólares en 2020. No se cuenta con información sobre los demás recursos que recibe el Fondo.

**Cuadro 4o**  
**FONTUR: presupuesto asignado por el Gobierno nacional, 2016-2020**  
*(En miles de dólares)*

Proyecto	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Apoyo al sector turístico para la promoción y competitividad ley 1101 de 2006 a nivel nacional	3 273	38 232	15 221	21 638	34 272	22 527

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

#### iv) Procolombia

##### a) Naturaleza

El artículo 21 de la Ley 7 de 1991 creó el Banco de Comercio Exterior (BANCÓLDEX) con la responsabilidad de la promoción de las exportaciones. Con el fin de desarrollar esta función el Decreto 2505 de 1991 le ordenó a BANCÓLDEX constituir o hacerse socio de una sociedad fiduciaria y celebrar con ella, en representación de la Nación, un contrato para formar un patrimonio autónomo para dicho fin. Del cumplimiento de este mandato se creó la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. (FIDUCOLDEX) como encargada de la administración de los recursos del patrimonio autónomo denominado PROEXPORT, el cual tenía como propósito prestar servicios no financieros a los exportadores y de promover la cultura exportadora.

Posteriormente, el artículo 33 del Decreto 210 de 2003 definió la naturaleza de PROEXPORT como un patrimonio autónomo, integrado con los recursos destinados al fomento de las exportaciones y por los recursos provenientes de los servicios remunerados por sus usuarios. Además, el artículo 34 definió la integración de la Junta Asesora de PROEXPORT de la siguiente forma:

- El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, quien la presidirá
- El Presidente de BANCOLDEX
- Dos representantes del Presidente de la República
- Dos representantes del sector privado designados por el Presidente de la República de ternas presentadas por los gremios exportadores y de la producción nacional

Esta Junta se encarga de la evaluación y aprobación de la estrategia, metas, planta de personal y presupuesto, así como de realizar el seguimiento de la gestión de la organización.

En 2004 el Decreto 4337 estableció que “el ejercicio de las funciones de promoción y fomento de las exportaciones comprende la promoción y facilitación del crecimiento y consolidación de las iniciativas de inversión extranjera en Colombia”, motivo por el cual PROEXPORT asumió la función de la promoción de la inversión extranjera en el país. En el año 2006 por medio del párrafo del artículo 6 de la Ley 1101, que modificó la Ley General de Turismo, se señaló que la promoción internacional de la Política de Turismo establecida por el MinCIT se ejecutará a través de PROEXPORT. La función de promoción a la inversión extranjera fue ampliada por el Decreto 2699 de 2013 al señalar que “las funciones de promoción y fomento de las exportaciones comprende la promoción y facilitación del crecimiento y consolidación de las iniciativas de inversión extranjera en Colombia y de la inversión colombiana en el exterior”.

En noviembre de 2014, con el objetivo de armonizar la denominación del patrimonio autónomo con las funciones que tenía a su cargo, esto es promoción de las exportaciones, turismo en el ámbito internacional y la inversión extranjera, se decidió cambiar el nombre de PROEXPORT por el de PROCOLOMBIA.

PROCOLOMBIA cuenta con una red nacional e internacional de oficinas, a través de las cuales ofrece apoyo y asesoría integral a los clientes para apoyarlos en su estrategia de internacionalización de tal forma que se desarrollen y logren oportunidades de negocios. Su sede principal se encuentra en Bogotá y hay 8 oficinas regionales ubicadas en Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Manizales, Medellín, Pereira. Además, tiene aliados regionales en 14 Cámaras de Comercio, 15 universidades y una sociedad portuaria. Adicionalmente tiene 22 oficinas comerciales con presencia en 33 países y 45 ciudades (PROCOLOMBIA, 2020).

## b) Programas

Durante la década de los noventa del siglo pasado la oferta institucional de PROCOLOMBIA se centró en proveer servicios de asesoría, promover y acompañar la realización de misiones de empresarios y de ferias y la elaboración de estudios de mercados y seguimiento de las oportunidades de negocios. Con la adopción del tema de atracción de inversión extranjera directa a comienzos de la década pasada se dio inicio al servicio de asesoría y acompañamiento a inversionistas extranjeros y con respecto al tema del turismo la oferta institucional se orientó a la promoción en mercados específicos externos de destinos turísticos en Colombia y a la elaboración de la estrategia y campaña publicitaria de la imagen del país en el exterior.

En la actualidad para la promoción de las exportaciones se cuenta con dos grandes programas:

- **Programa de formación exportadora:** Éste consiste en capacitaciones grupales para sensibilizar a los empresarios de las regiones sobre temas de comercio: internacional, inteligencia de mercados, cultura de negocios, logística. En los últimos cuatro años estas capacitaciones no solamente se ofrecieron de acuerdo con el sector productivo sino en función del desempeño exportador. Así, se ofrecen capacitaciones diferenciadas a empresas con experiencia exportadora y estudiantes, emprendedores y empresarios sin experiencia exportadora (Procolombia, 2020).
- **Fábricas de Internacionalización:** Este programa tiene como objetivo de fomentar la cultura exportadora en el país y cuenta con seis líneas de servicio: i) apoyo el diseño y la estructuración de nuevos modelos de negocio de cara a la internacionalización y a la medida del empresario; ii) servicio de consultoría que busca acelerar los procesos de creación o fortalecimiento del área de comercio exterior con diversificación y aprovechamiento de nuevos canales de comercialización, como el e-commerce; iii) promoción de alianzas estratégicas entre empresas para que compartan costos y riesgos en el proceso de internacionalización; iv) apoyo al desarrollo de habilidades en comercio exterior para proyectos especiales liderados por indígenas, mujeres y campesinos, entre otras comunidades; v) promoción de transferencia de conocimiento y de mentorías; vi) orientación a las empresas para su instalación en otros mercados (PROCOLOMBIA, 2020).

En el tema de atracción de inversión extranjera para el acompañamiento al inversionista en todos los ciclos de la inversión —antes y después del establecimiento— se definieron siete “hubs” regionales: Europa, Norteamérica, Centroamérica y Caribe, dos en Suramérica y dos en Asia. Este cambio en la provisión del servicio está dirigido a facilitar los flujos de información y consolidar un solo interlocutor en Colombia frente a los empresarios, embajadas, cámaras binacionales y eventos en el exterior (Procolombia, 2018).

En cuanto a la estrategia de promoción del turismo en los últimos años se ha buscado promover el posicionamiento de una Colombia en paz como destino turístico internacional de alta calidad y sostenibilidad priorizando los productos en turismo vacacional; cultura, naturaleza y aventura, bienestar, sol y playa, y cruceros; y en reuniones con congresos, convenciones, eventos y viajes de incentivos (Procolombia, 2018).

En enero de 2019 el MinCIT, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Procolombia presentaron la estrategia “CO-nectados”, el cual busca articular sinergias entre éstas para posicionar a Colombia en el exterior como exportador de bienes y servicios, destino atractivo de inversión extranjera directa y receptor de viajeros internacionales. Esta estrategia tiene seis objetivos:

- i) Promover a nivel internacional la buena imagen de Colombia a través del uso de la Marca País CO.
- ii) Atraer mayor inversión extranjera.
- iii) Fortalecer temas centrales de la estrategia exportadora y posicionar a Colombia como un proveedor de talla mundial de industrias creativas.
- iv) Lograr condiciones de comercio favorables, en especial con los países con quienes se han firmado tratados de libre comercio vigentes y con aquellos mercados con potencial.

- v) Crear acciones que facilitan la internacionalización de las empresas colombianas.
- vi) Atraer más turistas de calidad, inversión en infraestructura para el sector turismo y promover el desarrollo de los distintos productos turísticos.

### c) Fuente de recursos

El artículo 33 de la Ley 1328 de 2009 estableció que la Nación, a través del MinCIT podrá transferir recursos al patrimonio autónomo PROEXPORT destinados a la promoción de las exportaciones, la inversión extranjera y el turismo. De esta forma, anualmente en la Ley del PGN se asigna un presupuesto mediante una transferencia corriente, que entre 2017 y 2020 ha sido en promedio de \$45.694 miles de dólares y ha representado el 14,7% del presupuesto del sector Comercio, Industria y Turismo (véase el cuadro 41).

**Cuadro 41**  
**Procolombia: presupuesto asignado por el Gobierno nacional, 2017-2020**  
(En miles de dólares)

Concepto	2017	2018	2019	2020
Transferencia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	4 4817	47 394	46 119	44 445
Total sector Comercio, Industria y Turismo	335 085	293 223	305 243	313 623
Participación Procolombia (en porcentajes)	13,4	16,2	15,1	14,2
Total PGN	77 700 792	79 808 264	76 312 584	81 211 564
Participación Procolombia (en porcentajes)	0,06	0,06	0,06	0,05

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

## F. Instituto Nacional de Metrología (INM)

### 1. Naturaleza de la entidad

El Instituto Nacional de Metrología (INM) fue creado mediante el Decreto – Ley 4175 de 2011 como una unidad administrativa especial de carácter técnico, científico y de investigación, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y presupuestal adscrita al MinCIT. El INM tiene por objeto coordinar la metrología científica e industrial y la ejecución de actividades que soporten el desarrollo económico, científico y tecnológico del país, mediante la investigación, la prestación de servicios metrológicos, el apoyo a las actividades de control metrológico y la diseminación de mediciones trazables al Sistema Internacional de unidades (SI).

El INM hace parte del SNCTel, es el coordinador y ejecutor de la metrología científica e industrial del país, y asesora y presta servicios de asistencia técnica a las entidades que lo soliciten en aspectos científicos y tecnológicos de las mediciones y sus aplicaciones.

Organizacionalmente tiene tres subdirecciones técnicas: subdirección de Metrología Física (SMF); Subdirección de Metrología Química y Biomedicina (SMQB); y Subdirección de Innovación y Servicios Tecnológicos (SIST). La última es la encargada de coordinar la prestación de los servicios que ofrece el INM en materia de metrología.

### 2. Fuente de recursos

En términos presupuestales los recursos del INM provienen del PGN y hacen parte del sector Comercio, Industria y Turismo cuyo líder sectorial es el MinCIT. Según la Ley del PGN de 2020 el presupuesto de gastos<sup>62</sup> del INM ascendió a \$8.376 miles de dólares que representan el 2,7% del presupuesto del sector

<sup>62</sup> Es importante señalar que desde el punto de vista presupuestal los recursos de los que dispone una entidad corresponden a una autorización máxima de gasto otorgada en la Ley del PGN, por ello, esta autorización no debería comprenderse como ingresos percibidos por la entidad.

Comercio, Industria y Turismo. En dicho año el 41,9% del presupuesto de gastos se destinó a gastos de funcionamiento y el 58,1% a gastos de inversión (véase el cuadro 42). Dado que el INM obtiene ingresos de la venta de servicios, éstos son contemplados anualmente y transferidos en el monto aprobado por el Ministerio de Hacienda, a través del concepto denominado "Transferencias".

**Cuadro 42**  
**Instituto Nacional de Metrología: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020**  
*(En miles de dólares)*

Concepto	2017	2018	2019	2020
Funcionamiento	3 729	4 235	3 882	3 506
Gastos de personal	3 107	3 260	2 879	2 580
Gastos generales	550	568	622	569
Transferencias	72	408	381	357
Inversión	2 460	2 338	3 645	4 870
Total	6 189	6 574	7 527	8 376
Total sector Comercio	335 085	293 223	305 243	313 623
Participación INM <i>(en porcentajes)</i>	1,8	2,2	2,5	2,7
Total PGN	77 700 792	79 808 264	76 312 584	81 211 564
Participación INM <i>(en porcentajes)</i>	0,01	0,01	0,01	0,01

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Público Nacional, cálculos propios.

El INM también es beneficiario de proyectos que se ejecutan en Colombia con recursos de cooperación internacional, que son usualmente administrados por el cooperante y se enfocan en investigar las brechas de sectores o áreas en materia de infraestructura de la calidad y necesidades metroológicas.

**Cuadro 43**  
**Instituto Nacional de Metrología: convenios de cooperación internacional**  
 (En miles de dólares)

Cooperante	Programa	Tipo	Objeto	Vigencia	Focalización o beneficiados	Recursos o financiamiento	Actividades
ONUUDI	Safe +	Carta de Intensión	Programa de cooperación internacional de asistencia técnica, que busca que los productos cosméticos colombianos puedan superar las barreras técnicas de acceso a mercados internacionales.	2015-2019	Colombia	Recursos financiados y administrados por el cooperante	Intercambios científicos, donaciones de equipos, construcción del Laboratorio del Viscosidad en el INM.
	Promotion	Acto administrativo para cooperación no vinculante	Busca mejorar la competitividad y la calidad de la industria del movimiento colombiana apoyando a los fabricantes locales de partes y componentes vehiculares, promoviendo la integración de Colombia a nuevos mercados a través de 5 cadenas de valor claves.	No definido en la cooperación entre ONUUDI e INM	Costa Atlántica Medellín Bogotá Boyacá Bucaramanga Eje Cafetero Cali	No definidos en la cooperación entre ONUDI e INM	Por medio de la cooperación con el proyecto Promotion ejecutado por ONUDI, el INM ha logrado: - Apoyo para realizar capacitación en ISO 17025: 2017 - Apoyo consultoría de Fortalecimiento Institucional y construcción de Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2022 - Implementación de la metodología de diagnóstico de necesidades y brechas metroológicas en el sector automotriz (Vigencia 2019) - Curso de Metrología Básica para 25 personas de la industria del movimiento.
	SECO (Suiza)	Memorando de Entendimiento	Aumentar las capacidades institucionales del Subsistema Nacional de Calidad. A través del desarrollo de nuevos servicios en el INM y la transferencia de conocimiento que permita los niveles de calidad de la industria química	2019-2021	Laboratorios del país- Colombia	Administrados por ONUDI COP 350.000.000	Se ha realizado la ejecución de las actividades programadas en el Plan Operativo y se ha identificado la necesidad de ampliar la contrapartida del INM en la realización de cursos, aumentando el número de los programados. Se han desarrollado Materiales de Referencia, métodos de medición, aumento en las capacidades técnicas del personal del INM y desarrollo de actividades de divulgación.
PTB	ARTICAL I	Proyecto de cooperación con SICAL	Fortalecer las competencias técnicas e institucionales del Subsistema Nacional de la Calidad (SICAL) y sus actores para mejorar sus servicios. A través de servicios competentes y eficientes se contribuye al desarrollo de una economía competitiva e innovadora y al desarrollo económico sostenible en Colombia, incluyendo la protección del consumidor y del medio ambiente.	2014-2019	Colombia	Recursos financiados y administrados por el cooperante	Intercambios científicos, evaluadores pares, capacitaciones de funcionarios, entre otros.
Unión Europea	MIPYMES	Acuerdo bilateral UE - Colombia	Colombia Mide: Fortalecer y hacer uso de las capacidad de metrología en el país para apoyar a las cadenas de valor por medio de MIPYMES	2018-2021	Mypimes, laboratorios del país, Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC)- Departamentos: Santander, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Bogotá, Cundinamarca, Antioquia, Risaralda, Caldas, Tolima, Valle del Cauca y Cauca	EUR 2.000.000 Administrados por PTB	En 2019 Proyecto de cooperación firmado entre la Unión Europea y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo donde el INM e ICONTEC son beneficiados. El Proyecto inicia el 22 de mayo de 2019. Se ha avanzado en la planeación, ejecución y seguimiento de actividades de acuerdo con el Plan Operativo.

Fuente: Instituto Nacional de Metrología.

### Recursos de inversión totales y ejecución

Entre 2016 y 2020 los recursos destinados al rubro de inversión del INM fueron en promedio de \$3.126 miles de dólares y mostraron un aumento de \$2.555 miles de dólares. En este período los gastos de inversión del INM se distribuyeron en 15 proyectos, ninguno de ellos fue clasificado como regionalizable. Los proyectos con mayores valores promedios corresponden a los que están orientados al desarrollo de capacidades metrológicas y la oferta de servicios, así como a la mejora de la infraestructura de su sede (véase el cuadro 44). Los proyectos con mayores valores asignados son los relacionados con el desarrollo de la oferta de servicios en metrología física, química y biomedicina.

**Cuadro 44**  
**Instituto Nacional de Metrología: presupuesto de inversión por proyecto, 2016-2020**  
*(En miles de dólares)*

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Desarrollo de la oferta de servicios en metrología física en el ámbito nacional	No			457	1 141	1 890	1 163
Fortalecimiento de la capacidad analítica en metrología química y biomedicina a nivel nacional	No			566	1 117	540	741
Fortalecimiento de la comercialización de los servicios metrológicos a nivel nacional	No			392	471	1 215	693
Mejoramiento y Sostenibilidad de la Sede del INM Bogotá	No					551	551
Fortalecimiento de la metrología química y biomedicina en el INM nacional	No	586	407				496
Fortalecimiento la oferta de servicios en la subdirección de metrología física del INM	No	673	610	176			486
Innovación de las tecnologías de información en el INM	No			327	436	675	479
Construcción, adecuación y sostenibilidad de las sedes del INM nacional	No			419	480		450
Adecuación, modernización y mantenimiento de la sede del INM en Bogotá	No	196	518				357
Actualización del sistema de climatización de los laboratorios del INM nacional	No	245	305				275
Fortalecimiento de las tecnologías de información y redes en el INM nacional	No		266				266
Fortalecimiento investigación y desarrollo en metrología nacional	No	276	220				248
Administración del sistema metrológico a nivel nacional	No	175					175
Adquisición modernización y mantenimiento de la infraestructura tecnológica del INM en Bogotá	No	165					165
Desarrollo de las capacidades de medición a nivel nacional	No		134				134
<b>Total</b>		<b>2 315</b>	<b>2 460</b>	<b>2 338</b>	<b>3 645</b>	<b>4 870</b>	<b>3 126</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

### 3. Programas

En la actualidad el INM cuenta con el programa de fortalecimiento de laboratorios que se ofrece en Alianza con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias). El programa está encaminado a cofinanciar hasta el 70% de proyectos dirigidos a la implementación y/o acreditación de servicios de calibración o de ensayo en laboratorios ubicados en 24 departamentos. Adicionalmente, el INM tiene un portafolio de servicios que son dados a las empresas, a los organismos evaluadores de la conformidad y a los laboratorios metrológicos por una contraprestación monetaria:

- **Calibraciones de equipos e instrumentos**  
El servicio ofrecido consiste en la comparación de los instrumentos de medición con los patrones nacionales de medida, para determinar su error. El INM cuenta con un reglamento para la recepción de los equipos e instrumentos de medición y una resolución que se actualiza de forma anual para establecer las tarifas. Los usuarios de estos servicios son la industria, los laboratorios los centros de investigación y otros interesados a lo largo del país y son ofrecidos por el INM a través de su equipo técnico directamente.
- **Producción de materiales de referencia certificados**  
El INM cuenta con un procedimiento para la producción, certificación y venta de materiales de referencia, los cuales proporcionan trazabilidad a las mediciones químicas y biológicas realizadas en el país. Los usuarios de estos servicios son la industria, los laboratorios los centros de investigación y otros interesados a lo largo del país y son ofrecidos por el INM a través de su equipo técnico con una tarifa que se actualiza de forma anual.
- **Asistencia técnica y capacitaciones**  
Se enfoca en los aspectos científicos y tecnológicos de las mediciones y se dirige a empresas que estén buscando implementar en sus procesos productivos programas de confirmación metrológica o mejorar sus sistemas de medición. Se presta a la medida mediante asesorías en temas de acreditación de laboratorios, optimización de los procesos de medida, análisis de fuentes de incertidumbre y aseguramientos metrológico; diagnóstico de la capacidad técnica de los laboratorios de calibración y ensayo para ejecutar sus actividades de medición; capacitaciones en metrología básica aplicada y especializada. En algunos casos, a través de cooperación técnica este servicio se ofrece sin contraprestación monetaria.
- **Ensayos de aptitud**  
Se establecen para evaluar la calidad de los sistemas de medición implementados en los laboratorios de calibración. Se orientan a laboratorios y empresas según la programación anual, en la que se establece la magnitud que será evaluada en el ensayo, el objeto de medición, el mensurando y las fechas de publicación del protocolo preliminar.

Dado que todos los recursos del INM se dedican a la mejora de la capacidad del Instituto para prestar los servicios según la anterior oferta y el programa mencionado más arriba, todos los proyectos de inversión se clasificaron según su destinación en tres grupos (véase el cuadro 40).

- **Infraestructura y tecnología**  
En este grupo se encuentran siete proyectos cuya finalidad es la mejora de la infraestructura (adecuación y modernización de la sede) y la tecnología para la prestación de los servicios. Estos proyectos tuvieron asignados, en promedio, \$917 miles de dólares y participaron con el 31% de los recursos de inversión. En promedio, entre 2016-2019 se comprometieron el 94,1% de los recursos y se ejecutaron (obligaron) el 77,6% de los mismos.
- **Capacidades, preparación y prestación de servicios**  
En este grupo se clasifican siete proyectos enfocados en el desarrollo de la oferta de servicios de metrología física y química, el fortalecimiento de la capacidad metrológica y analítica y el fortalecimiento de la investigación y desarrollo del Instituto. Estos proyectos tuvieron asignados, en promedio, \$1.793 miles de dólares anuales y participaron con el 59% de la inversión. En promedio, entre 2016-2019 se comprometieron el 96% de los recursos y se obligaron el 81,5% de los mismos.
- **Fortalecimiento de laboratorios**  
En este grupo se encuentra el proyecto de inversión *Fortalecimiento de la comercialización de los servicios metrológicos a nivel nacional*, el cual durante las vigencias de 2018 y 2019 financiaba la ampliación de las capacidades necesarias para la oferta de servicios del Instituto. En 2020 el 67% de los recursos del proyecto se destinaron al programa de fortalecimiento de laboratorios. En promedio, entre 2018 y 2019 tuvo una asignación de \$432 miles de dólares la cual se incrementó significativamente en 2020 y alcanzó \$1.215 miles de dólares. De esta forma este proyecto, en los tres años de existencia, ha representado 18% del presupuesto de inversión en promedio, y entre 2018-2019 se comprometieron 96,1% de los recursos y obligaron cerca de 81% de los mismos.

**Cuadro 45**  
**Instituto Nacional de Metrología: presupuesto de inversión y ejecución por proyecto, 2016-2020**  
 (En miles de dólares)

Área	Proyecto	2016				2017				2018				2019				2020			
		Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución <sup>a</sup>		
			Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.
Infraestructura y tecnología	Adecuación modernización y mantenimiento de la sede del INM en Bogotá	196	85,6	72,2	70,2	518	98,4	92,0	33,0												
	Innovación de las tecnologías de información en el INM									327	87,9	80,0	65,0	436	85,1	47,4	46,8	675	43,6	21,1	21,1
	Fortalecimiento de las tecnologías de información y redes en el INM nacional					266	95,1	82,1	73,3												
	Actualización del sistema de climatización de los laboratorios del INM nacional	245	99,9	91,0	55,3	305	97,1	61,5	61,5												
	Construcción, adecuación y sostenibilidad de las sedes del INM nacional									419	94,5	81,0	61,0	480	98,0	68,8	66,0				
	Adquisición modernización y mantenimiento de la infraestructura tecnológica del INM en Bogotá	165	99,8	99,8	98,2																
	Mejoramiento y Sostenibilidad de la Sede del INM Bogotá																	551	35,0	12,8	12,8
Capacidades, preparación y prestación de servicios	Administración del sistema metrológico a nivel nacional	175	96,0	95,8	93,2																
	Desarrollo de la oferta de servicios en metrología física en el ámbito nacional									457	97,0	94,0	93,9	1 141	92,7	72,1	70,9	1 890	81,3	37,1	37,0
	Desarrollo de las capacidades de medición a nivel nacional					134	82,4	76,6	76,6												
	Fortalecimiento de la capacidad analítica en metrología química y biomedicina a nivel nacional									566	99,1	72,7	72,7	1 117	99,7	81,2	81,2	540	95,7	62,3	62,3
	Fortalecimiento de la metrología química y biomedicina en el INM nacional	586	99,2	98,6	97,7	407	98,3	97,5	92,8												
	Fortalecimiento investigación y desarrollo en metrología nacional	276	94,8	94,2	94,2	220	96,3	87,1	87,1												
	Fortalecimiento la oferta de servicios en la subdirección de metrología física del INM	673	99,7	98,7	97,3	610	92,2	91,5	87,1	176	100,0	0,0	0,0								
Programa de fortalecimiento de laboratorios Fortalecimiento de la comercialización de los servicios metrológicos a nivel nacional									392	93,4	83,9	83,2	471	98,8	77,7	77,7	1 215	89,5	47,3	47,2	
<b>Total</b>		<b>2 315</b>	<b>97,6</b>	<b>94,9</b>	<b>90,0</b>	<b>2 460</b>	<b>95,3</b>	<b>86,7</b>	<b>71,4</b>	<b>2 338</b>	<b>95,4</b>	<b>75,8</b>	<b>70,0</b>	<b>3 645</b>	<b>95,4</b>	<b>72,2</b>	<b>71,4</b>	<b>4 870</b>	<b>74,5</b>	<b>37,5</b>	<b>37,4</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> Datos a septiembre de 2020.

## G. Artesanías de Colombia

### 1. Naturaleza de la entidad

Artesanías de Colombia es una sociedad de economía mixta, constituida en 1964, sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, vinculada al MinCIT. Su objetivo principal es incrementar la participación de los artesanos en el sector productivo nacional y alcanzar mayor productividad y posicionamiento de la artesanía en los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales. Artesanías de Colombia tiene una Junta Directiva integrada por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, quien la preside; el Ministro de Cultura o su delegado; dos representantes del Presidente de la República; y cinco miembros elegidos por la Asamblea General de Accionistas. Administrativamente la entidad cuenta un Gerente (agente del Presidente de la República y de él depende su libre nombramiento y remoción) y con tres subgerencias: Promoción y generación de oportunidades comerciales, Desarrollo y fortalecimiento del sector artesanal y Administrativa y financiera.

### 2. Fuente de recursos

Los recursos de Artesanías de Colombia provienen del PGN y hacen parte del sector Comercio, Industria y Turismo. Según la Ley del PGN de 2020 el presupuesto de gastos<sup>63</sup> de la entidad ascendió a \$6.875 miles de dólares que representan el 2,2% del presupuesto del sector Comercio, Industria y Turismo. En dicho año el 41,2% del presupuesto de gastos se destinó a gastos de funcionamiento y el 58,8% a gastos de inversión (véase el cuadro 46).

**Cuadro 46**  
Artesanías de Colombia: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020  
(En miles de dólares)

Concepto	2017	2018	2019	2020 <sup>a</sup>	Promedio	Participación (en porcentajes)
Funcionamiento	3 245	3 397	3 188	2 830	3 165	45
Gastos de personal	3 000	3 148	2 955	2 830	2 984	42
Gastos generales	231	231	233	-	174	2
Transferencias	14	18	-	-	8	0
Inversión	4 259	3 426	3 830	4 045	3 890	55
Total	7 505	6 823	7 018	6 875	7 055	100

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, cálculos propios.

<sup>a</sup> En 2020 no se registra presupuesto de funcionamiento asignado a Artesanías, pero si una Transferencia en el presupuesto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo hacia Artesanías, que es el valor que se indica en 2020.

Artesanías de Colombia gestiona recursos adicionales para apalancar los proyectos de apoyo a los artesanos por medio de convenios o contratos con otras entidades públicas o privadas. Estos recursos son desde 2018 registrados en un proyecto de inversión a través del cual se establece un presupuesto máximo de los recursos propios que Artesanías espera recaudar en la respectiva vigencia fiscal. De acuerdo con los datos presentados en el cuadro 47 en 2018 la entidad generó recursos propios por \$1.786 miles de dólares y en 2019 \$1.988 miles de dólares.

<sup>63</sup> Es importante señalar que desde el punto de vista presupuestal los recursos de los que dispone una entidad corresponden a una autorización máxima de gasto otorgada en la Ley del PGN, por ello, esta autorización no debería comprenderse como ingresos percibidos por la entidad.

**Cuadro 47**  
**Artesanías de Colombia: presupuesto gestionado, 2018-2020**  
*(En miles de dólares)*

Proyecto	2018				2019				2020			
	Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución		
		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.
Cofinanciación de la ampliación de la cobertura para fortalecimiento de la actividad artesanal	527	91,8	90,7	89,0								
Cofinanciación de proyectos para el fortalecimiento del sector artesanal colombiano					1 988	71,2	71,2	58,1	1 191	5,9	2,6	2,6
Cofinanciación línea étnica	1 258	99,7	99,7	84,4								
<b>Total</b>	<b>1 786</b>	<b>97,3</b>	<b>97,0</b>	<b>85,8</b>	<b>1 988</b>	<b>71,2</b>	<b>71,2</b>	<b>58,1</b>	<b>1 191</b>	<b>5,9</b>	<b>2,6</b>	<b>2,6</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

### Recursos de inversión totales y ejecución

Entre 2016 y 2020 los recursos destinados al rubro de inversión de Artesanías fueron en promedio de \$4.139 miles de dólares. En este período sus gastos de inversión se distribuyeron en 17 proyectos de los cuales 11 fueron clasificados como regionalizables. Los proyectos con mayores valores promedios corresponden a los que están orientados al fortalecimiento de la actividad artesanal (véase el cuadro 48).

**Cuadro 48**  
**Artesanías de Colombia: presupuesto de inversión por proyecto, 2016-2020**  
*(En miles de dólares)*

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Adecuación de los inmuebles de propiedad de Artesanías de Colombia a nivel Nacional	Sí					40	40
Ampliación cobertura geográfica (32 departamentos) y demográfica (50000 artesanos) a través de la cofinanciación de iniciativas, nacional	Sí	2 510	1 115	1 148			1 591
Aplicación apropiación y alienación de las TIC, para el fortalecimiento y continuidad de la política pública de gobierno en línea, Bogotá	No		270	203			237
Apoyo y fomento a la actividad artesanal de las comunidades o grupos étnicos, como expresión de sus economías propias a nivel nacional	Sí				236	209	223
Apoyo y fortalecimiento a comunidades y grupos étnicos en Colombia	Sí	109	145	129			128
Apoyo y fortalecimiento del sector artesanal en Colombia	Sí	814	415	277			502
Fortalecimiento de la actividad artesanal, una alternativa de desarrollo económico local y regional 2019-2023 nacional	Sí				1 639	1 808	1 723
Fortalecimiento de la gestión del conocimiento artesanal a nivel nacional	Sí				91	27	59
Fortalecimiento de la gestión institucional y buen gobierno de Artesanías de Colombia nacional	No				655	405	530

Cuadro 48 (conclusión)

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Fortalecimiento del modelo de gestión y buen gobierno de Artesanías de Colombia a nivel nacional	No		178	203			191
Incremento de la competitividad e inclusión productiva de la población artesana víctima y vulnerable del país nacional	Sí				334	305	319
Investigación y gestión del conocimiento para el sector artesanal colombiano	No	190	72	73			112
Mantenimiento del sistema integrado de gestión de Artesanías de Colombia s.a.	No	190					190
Mejoramiento de la competitividad del sector artesanal de la población vulnerable del país - atención a la población desplazada - APD.	Sí	311	341	345			332
Mejoramiento y generación de oportunidades comerciales para el sector artesanal colombiano nacional	Sí	678	368	947	875	1 250	824
Restauración reforzamiento, adecuación y mantenimiento del claustro de las aguas Bogotá	Sí	164	1 355				760
Sistematización y fortalecimiento de la información comunicación y tecnología para el sector artesanal del país	No	272					272
Total		5 237	4 259	3 324	3 830	4 045	4 139

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> El total del año 2018 de la base del DNP no coincide con el valor de la apropiación indicada en las bases del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 3. Programas de apoyo a las empresas

Con el fin de descentralizar la oferta de servicios, Artesanías de Colombia ha implementado los Laboratorios de Innovación y Diseño en los 32 departamentos del país y en la ciudad de Bogotá. Estos laboratorios son espacios físicos en los que se ofrecen programas y metodologías específicas de acuerdo con el tipo de población y a la vocación artesanal de cada territorio (Artesanías, 2020, pág. 30). Los programas ofrecidos actualmente son los siguientes:

- Asesorías puntuales**  
 Este programa tiene como objetivo de fortalecer las unidades productivas de los artesanos a través de asesorías personalizadas en los siguientes tres aspectos: Diseño y desarrollo de producto; Costos y procesos productivos; y Mercadeo. El proceso de asesoría se realiza durante un mes iniciando con una jornada grupal donde se realiza un diagnóstico de cada unidad productiva y se asigna un asesor a cada beneficiario, y seis sesiones individuales entre el asesor y el beneficiario donde se profundiza sobre las tres temáticas mencionadas.
- Programa de Atención a Población Víctima y Vulnerable - APV**  
 Busca mejorar las capacidades de la población artesana víctima y vulnerable para su inclusión productiva, mediante el desarrollo de asistencias técnicas orientadas a mejorar los procesos productivos, la calidad y el diseño de los productos que elaboran los artesanos; lograr una mejor gestión administrativa básica de sus unidades productivas una comercialización más eficiente.
- Fortalecimiento a grupos étnicos en Colombia**  
 Los grupos étnicos se fortalecen a partir de metodologías adaptativas e interdisciplinarias, en comercialización, desarrollo de producto y organización socio empresarial. El Programa además realiza encuentros regionales, con fines no solo comerciales, sino también formativos y de intercambio de saberes. Finalmente, se lleva la feria expoartesano, en donde se ofrece apoyo a los artesanos para dar a conocer sus productos en la feria y se les facilita un circuito de negocios propio a través de la Rueda de Negocios Étnica.

- **Programa nacional de joyería**  
Mediante un enfoque diferencial a cada grupo joyero, se trabaja el componente de diseño, fortalecimiento técnico y tecnológico y comercialización, a través de talleres específicos de cada tema, la entrega de material complementario a los artesanos y un seguimiento al desarrollo de producto, el cual permite medir la evolución en la técnica.
- **Programa de moda y accesorios**  
Brinda asesoría al Artesano para que pueda generar relaciones sostenibles con diferentes componentes de esta industria, se fortalece la capacidad de organización y emprendimiento dentro del sistema moda, se vincula con entidades de educación para perfeccionar diferentes técnicas dentro de las comunidades, y se propician charlas con especialistas en tendencias y lenguaje de moda para que se vinculen de forma eficiente con la industria de la moda.
- **Unidad de formación**  
Es un programa de formación orientado al recurso humano vinculado a la cadena de valor del sector artesano, que complementa, actualiza y forma en aspectos académicos o laborales, mediante la realización y oferta de programas de formación, flexibles y coherentes con las necesidades y expectativas del artesano, la sociedad, las demandas del mercado laboral y del sector productivo, y las características de la cultura y el entorno, con el fin de elevar su competitividad.
- **Propiedad intelectual**  
Este programa busca consolidar el uso del signo distintivo en los productos (marcas colectivas, de certificación y denominaciones de origen) para fortalecer su competitividad. Se desarrollan seis fases: sensibilización y gestión; capacitación y formación en los temas clave de propiedad intelectual y su relación con la artesanía; estudio técnico-jurídico; protección jurídica; promoción comercial y mercadeo; y seguimiento y evaluación.
- **Sello de calidad "Hecho a Mano"**  
Certificación de carácter permanente, otorgada a productos artesanales elaborados a mano, con ajuste a parámetros de calidad y tradición que permite diferenciarlos de los productos elaborados industrialmente y reconocer su valor como expresión de identidad y cultura. Con el soporte técnico de ICONTEC, se han desarrollado documentos denominados "Referenciales" en los que se describe el proceso de elaboración de las piezas artesanales y sirve de guía para certificar el valor de lo hecho a mano con calidad.
- **Generación de oportunidades comerciales y promoción para grupos étnicos**  
Artesanías promueve y divulga la actividad artesanal en diferentes espacios de exhibición, como eventos (Exhibiciones temporales, encuentros de saberes, entre otros) y talleres de demostración de Oficio. Impulsan, además, la venta de los productos artesanales en diferentes espacios comerciales como ferias, tiendas de promoción o tiendas institucionales.

Con base en la anterior descripción de la oferta institucional de la entidad se identificaron diez proyectos de inversión que se dirigen al apoyo a las unidades productivas artesanales. Éstos tuvieron asignados en promedio \$3.352 miles de dólares anuales y participaron con el 81% del total de la inversión en el período 2016-2020. En promedio, entre 2016-2018 los diez proyectos comprometieron el 98,4% y ejecutaron (obligaron) el 91,5% de los recursos apropiados (véase el cuadro 49).

En el cuadro 50 se observa que los recursos de los proyectos incluidos en el anterior cuadro se distribuyeron en los 32 departamentos del país y en la ciudad de Bogotá. En promedio entre 2016 y 2020 el 41,8% del gasto de inversión se destinó a ocho departamentos: Bogotá (14,4%), Nariño (5,0%), Chocó (4,4%), Cauca (4,4%), Bolívar (4,1%), Antioquia (4,0%), Boyacá (3,8%) y Valle del Cauca (3,7%). De los 10 proyectos del sistema 7 fueron regionalizados y el valor de los restantes 3 se agrega en el rubro Por regionalizar. Estos proyectos son: Apoyo y fortalecimiento a comunidades y grupos étnicos en Colombia, Mejoramiento y generación de oportunidades comerciales para el sector artesanal colombiano nacional e investigación y gestión del conocimiento para el sector artesanal colombiano. Así, 11,5% de los recursos se agregaron en este rubro.

**Cuadro 49**  
**Artesanías de Colombia: presupuesto de inversión y ejecución por programa y proyecto, 2016-2020**  
*(En miles de dólares)*

Proyecto	2016			2017			2018			2019			2020							
	Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución <sup>a</sup>						
		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.				
Ampliación cobertura geográfica (32 departamentos) y demográfica (50000 artesanos) a través de la cofinanciación de iniciativas, nacional	2 510	98,1	97,9	88,1	1 115	99	98	86	1 148	99,5	94,3	94,3								
Apoyo y fomento a la actividad artesanal de las comunidades o grupos étnicos, como expresión de sus economías propias a nivel nacional													236	99,8	84,5	84,5	209	82,0	54,5	54,5
Apoyo y fortalecimiento a comunidades y grupos étnicos en Colombia	109	99,2	99,2	77,1	145	99	99	95	129	99,2	92,2	92,2								
Apoyo y fortalecimiento del sector artesanal en Colombia	814	98,0	94,2	92,6	415	100	100	77	277	99,0	93,9	93,9								
Mejoramiento y generación de oportunidades comerciales para el sector artesanal colombiano nacional	678	98,5	98,5	87,0	368	99	99	73	947	99,4	77,7	77,7	875	99,4	87,9	87,9	1 250	38,7	24,4	24,4
Fortalecimiento de la actividad artesanal, una alternativa de desarrollo económico local y regional 2019-2023 nacional													1 639	99,8	84,1	84,1	1 808	74,7	48,0	48,0
Fortalecimiento de la gestión del conocimiento artesanal a nivel nacional													91	99,9	86,6	86,6	27	71,0	46,0	46,0
Investigación y gestión del conocimiento para el sector artesanal colombiano	190	88,4	82,9	67,6	72	100	100	77	73	98,0	96,4	96,4								
Incremento de la competitividad e inclusión productiva de la población artesana víctima y vulnerable del país nacional													334	99,4	80,5	80,5	305	77,0	42,9	42,9
Mejoramiento de la competitividad del sector artesanal de la población vulnerable del país - atención a la población desplazada - APD.	311	94,1	88,3	66,2	341	98	98	61	345	98,5	71,3	71,3								
<b>Total</b>	<b>4 612</b>	<b>97,5</b>	<b>96,1</b>	<b>86,1</b>	<b>2 456</b>	<b>99,0</b>	<b>98,8</b>	<b>79,6</b>	<b>2 918</b>	<b>99,3</b>	<b>86,1</b>	<b>86,1</b>	<b>3 175</b>	<b>99,6</b>	<b>84,9</b>	<b>84,9</b>	<b>3 599</b>	<b>62,8</b>	<b>39,8</b>	<b>39,8</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

<sup>a</sup> Datos a septiembre de 2020.

**Cuadro 50**  
**Artesanías de Colombia: presupuesto de inversión y ejecución por departamento, 2016-2020**  
*(En millones de pesos)*

Departamento	2016				2017				2018				2019				2020			
	Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución <sup>a</sup>		
		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.
Amazonas	126	100	96	58	114	100	100	37	53	100	95	95	123	100	88	88	108	66	40	40
Antioquia	112	100	100	100	96	100	100	100	120	100	100	100	211	98	89	89	193	54	36	36
Arauca									24	99	92	92	20	100	84	84	41	44	28	28
Atlántico	95	100	100	100	79	98	98	90	84	100	93	93	114	100	84	84	160	38	24	24
Bogotá	917	98	95	93	447	100	100	79	415	99	95	95	205	100	92	92	285	62	40	40
Bolívar	143	100	100	100	91	100	98	90	103	97	92	92	233	98	87	87	179	78	45	45
Boyacá	206	100	100	100	67	100	100	83	148	100	97	97	128	100	80	80	156	50	33	33
Caldas	76	100	100	100	57	95	95	87	97	100	75	75	116	100	87	87	88	66	45	45
Caquetá	47				39	100	100		9	99	92	92	71	100	88	88	71	47	32	32
Casanare									15	99	92	92	20	100	84	84	50	61	39	39
Cauca	154	100	100	100	154	98	98	70	227	99	84	84	130	100	78	78	146	85	54	54
Cesar					10	100	100	100	65	100	81	81	78	100	71	71	95	64	40	40
Chocó	336	95	90	71	100	99	99	71	105	100	79	79	149	99	86	86	125	76	46	46
Córdoba	150	100	100	100	62	100	97	84	95	100	88	88	131	100	84	84	113	69	42	42
Cundinamarca	131	100	100	100	53	98	96	92	98	100	100	100	80	100	80	80	106	63	42	42
Guainía					46	100	44	44	20	100	84	84	20	100	84	84	49	44	28	28
Guajirá	143	100	100	58	57	100	100	90	101	98	60	60	154	100	85	85	124	67	38	38
Guaviare									15	99	92	92					51	59	39	39
Huila	98	100	100	100	74	100	100	93	51	100	100	100	112	100	87	87	76	67	43	43
Magdalena									15	99	92	92	60	100	83	83	140	58	36	36
Meta					6	100	100	100	25	100	100	100	42	100	100	100	61	75	47	47
N. Santander	99	100	100	100	49	96	96	76	49	100	91	91	69	100	79	79	66	72	46	46
Nariño	146	100	100	100	200	99	99	78	209	99	78	78	189	100	82	82	168	67	42	42
Putumayo	119	100	100	57	67	100	100	93	50	100	82	82	114	100	87	87	89	68	44	44
Quindío	84	100	100	100	51	94	94	81	51	100	91	91	28	100	100	100	87	55	36	36
Risaralda	76	100	100	100	47	95	95	87	88	100	76	76	112	100	84	84	108	50	32	32
San Andrés									10	100	84	84	37	62	41	41				
Santander	104	99	99	73	47	100	100	86	96	100	87	87	120	100	77	77	144	69	47	47
Sucre	56	100	100	60	28	100	100	100	92	100	64	64	60	100	81	81	87	80	47	47
Tolima	135	100	100	72	94	100	100	90	108	100	80	80	61	100	84	84	108	58	39	39
Valle	82	98	97	91	147	98	97	70	137	99	80	80	164	100	83	83	145	64	39	39
Vaupés					2	100	100	100	54	92	91	91	51	100	90	90	67	44	29	29
Vichada					1	100	100	100									75	75	46	46
Por Regionalizar	977	97	96	82	217	99	99	89	73	98	96	96								
Total	4 612	97	96	86	2 456	99	99	80	2 918	99	86	86	3 175	100	85	85	3 599	63	40	40

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> Datos a septiembre de 2020.

## H. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias)

### 1. Naturaleza de la entidad

En 2019 a través de la Ley 1751 fue creado el MinCiencias como el ente rector de la política de ciencia, tecnología e innovación (CTI) y responsable de la formulación de la política y de estrategias de transferencia y apropiación social, así como del impulso del desarrollo científico, tecnológico y de innovación del país. El Ministerio es también el rector y encargado de velar por la consolidación y fortalecimiento del SNCTI.

Entre los objetivos específicos del Ministerio se encuentran el definir las instancias e instrumentos administrativos y financieros por medio de los cuales se promueve la destinación de recursos públicos y privados al fomento de la CTI, fortalecer el desarrollo regional a través de políticas integrales de descentralización de las actividades del sector y orientar sus actividades hacia el mejoramiento de la competitividad, estableciendo vínculos desde el SNCTI, con otros sistemas tales como el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), el Sistema Nacional Ambiental (SINA), el sistema educativo, entre otros, en el marco del SNCTI.

El Ministerio se crea a partir del presupuesto que era asignado a Colciencias, entidad creada en 1968 como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y, posteriormente, convertida en Departamento Administrativo en el año 2009. Es un organismo del sector central de la administración pública que pertenece a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, en los términos del artículo 38 de la Ley 489 de 1998. Adicionalmente, es el líder y la única entidad que conforma el sector de CTI, es decir, no existen entidades adscritas o vinculadas a él. Su única sede se encuentra en Bogotá. Su planta de personal se compone de 140 empleos y 299 contratistas a agosto de 2020<sup>64</sup>.

A cargo de MinCiencias se encuentra el Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (Fondo Francisco José de Caldas), creado a través de la Ley 1286 de 2009. Los recursos del Fondo son administrados por medio de un patrimonio autónomo que se formaliza a través de la celebración de un contrato de fiducia mercantil. Este fondo es un mecanismo financiero, que le permite a MinCiencias integrar recursos públicos, privados internacionales y de donación para el desarrollo del sector<sup>65</sup>. El artículo 29 de la Ley que lo creó autoriza al Fondo para financiar programas, proyectos, entidades y actividades de CTI e invertir en fondos de capital de riesgo u otros instrumentos financieros de las mismas temáticas.

### 2. Fuente de recursos

Al igual que los otros ministerios, los recursos de MinCiencias provienen del PGN. Según la Ley del PGN de 2020 el presupuesto de gastos ascendió a \$105.926 miles de dólares que representan el 100% del presupuesto del sector CTI. Este presupuesto se distribuyó en \$6.526 miles de dólares para funcionamiento (6,2%) y \$99.400 miles de dólares para inversión (93,8%) (véase el cuadro 51).

MinCiencias también ejecuta o formula programas que desarrolla en alianza con otras entidades. Entre 2016 y 2020 se firmaron convenios especiales de cooperación con 33 aliados, que incluyen al menos 13 entidades territoriales. El aporte total, en los cinco años, de las entidades externas firmantes de los convenios asciende a \$394.182 miles de dólares, lo que equivale al 63% del presupuesto de inversión asignado en el mismo período (véase el cuadro 52).

<sup>64</sup> [https://minciencias.gov.co/quienes\\_somos/talento\\_humano/confromacion](https://minciencias.gov.co/quienes_somos/talento_humano/confromacion). Consultada el 12/11/2020.

<sup>65</sup> <https://minciencias.gov.co/portafolio/fondo-fjc/que-es>, consultada el 11/11/2020.

**Cuadro 51**  
**Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020**  
*(En miles de dólares)*

Concepto	2017	2018	2019	2020
Funcionamiento	7 940	8 287	7 152	6 526
Gastos de personal	6 578	6 690	3 778	3 681
Gastos generales	1 052	1 070	3 251	2 483
Transferencias	309	527	123	362
Inversión	120 931	106 238	99 805	99 400
Total	128 870	114 525	106 957	105 926
Total sector Ciencia y Tecnología	128 870	114 525	106 957	105 926
Participación Minciencias <i>(en porcentajes)</i>	100,0	100,0	100,0	100,0
Total PGN	77 700 792	79 808 264	76 312 584	81 211 564
Participación Minciencias <i>(en porcentajes)</i>	0,17	0,14	0,14	0,13

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Cálculos propios.

**Cuadro 52**  
**Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación: convenios especiales de Cooperación**  
*(En miles de dólares)*

Aportante	2016	2017	2018	2019	2020
Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH	44 003		9 501	18 228	
Alcaldía de Bogotá y otras entidades distritales	655	264		759	
Armada Nacional de Colombia		2 050			
Cámara de comercio de Bogotá		68			
Centro de Memoria Histórica				3 413	
Corporación de Ciencia y Tecnología para el desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial - COTECMAR		219			
Departamento Administrativo de la Función Pública	612				
Departamento de Boyacá		1 291			
Departamento de Cundinamarca		2 335			
Departamento de Nariño		2 194			
FONTIC	8 258		418		
Fundación dividendo por Colombia		102			
Gobernación de Antioquia		38 242			
Gobernación de Bolívar			3 780		
Gobernación de Boyacá		6 359	1 275	2 829	
Gobernación de Caldas			1 693		
Gobernación de Cauca				813	
Gobernación de Cundinamarca		7 302			
Gobernación de Nariño		4 170			
Gobernación de Risaralda				1 413	
Gobernación de Santander	6 195				
Gobernación del Atlántico		15 614			
Gobernación del Caquetá	4 916				
Gobernación del Huila			3 959	905	
ICETEX - Instituto Colombiano de Crédito Educativo		162 642			
Instituto Nacional de Metrología de Colombia					794
Ministerio de agricultura y desarrollo rural			6 045		
Ministerio de Educación Nacional		1 427		2 743	1 350
Ministerio de Minas y Energía				107	
Pfizer S.A.S		215			
Sena			15 673	2 451	
Superintendencia de Industria y Comercio - SIC		136			
UPME			6 765		
Total	64 639	244 628	49 110	33 661	2 144

Fuente: Patrimonio Autónomo Fondo Francisco José de Caldas - Fiduciaria La Previsora - Informe de Gestión del período septiembre 1 al 30 de 2020 (Anexo 16 Informes MGI).

### Recursos de inversión totales y ejecución

Entre 2016 y 2020 los recursos destinados al rubro de inversión de MinCiencias fueron en promedio de \$103.705 miles de dólares. En este período los gastos de inversión se distribuyeron en 20 proyectos de los cuales 14 fueron clasificados como regionalizables. Los proyectos con mayores valores promedios corresponden a los que están orientados a la capacitación de recursos humanos para la investigación, al fortalecimiento de las capacidades de los actores del SNCTI y a la investigación (véase el cuadro 53).

**Cuadro 53**  
**Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación: presupuesto de inversión por proyecto, 2016-2020**  
*(En miles de dólares)*

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018 <sup>a</sup>	2019	2020	Promedio
Capacitación de recursos humanos para la investigación	Sí	61 375	85 041	37 469			61 295
Capacitación de recursos humanos para la investigación nacional	Sí			15 052	53 483	40 348	36 295
Fortalecimiento de las capacidades de los actores del SNCTEI para la generación de conocimiento a nivel nacional	Sí			24 961	16 759	24 297	22 006
Mejoramiento del impacto de la investigación científica en el sector salud. Nacional	Sí			17 828	15 237	13 498	15 521
Aportes al fondo de investigación en salud, artículo 42, literal b, ley 643 de 2001	Sí	5 564	20 330				12 947
Apoyo financiero y técnico al fortalecimiento de las capacidades institucionales del sistema nacional de ciencia tecnología e innovación nacional	Sí	7 234	4 668				5 951
Administración sistema nacional de ciencia y tecnología nacional	No			3 176	3 322	4 589	3 696
Administración sistema nacional de ciencia y tecnología	No	3 504	3 316				3 410
Implantación y desarrollo del sistema de información nacional y territorial. SNCT.	No	4 753	3 412	1 664			3 276
Desarrollo de vocaciones científicas y capacidades para la investigación en niños y jóvenes a nivel nacional	Sí			2 571	3 047	4 191	3 270
Apoyo a la innovación y el desarrollo productivo de Colombia	Sí	4 340	1 564				2 952
Adquisición sede departamento administrativo de ciencia, tecnología e innovación-Colciencias en Bogotá	No	1 657					1 657
Apoyo fortalecimiento de la transferencia internacional de conocimiento a los actores del SNCTI nivel nacional	Sí	1 190	1 110	677			992
Implantación de una estrategia para el aprovechamiento de jóvenes talentos para la investigación	Sí	1 893	37				965
Incremento de las actividades de ciencia, tecnología e innovación en la construcción de la bioeconomía a nivel nacional	Sí					810	810
Apoyo a la sofisticación y diversificación de sectores productivos a través de la I+D+i nacional	Sí			1 015	4 724	5 862	
Apoyo al fomento y desarrollo de la apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación - ASCTI- nivel nacional	Sí	1 655	1 452				
Apoyo al fomento y desarrollo de la apropiación social de la CTEI - ASCTI nacional	Sí			812	1 219	2 700	
Apoyo al fortalecimiento de la transferencia internacional de conocimiento a los actores del SNCTI nivel nacional	No				592	1 755	
Apoyo al proceso de transformación digital para la gestión y prestación de servicios de ti en el sector CTI y a nivel nacional	No				1 421	1 350	
<b>Total</b>		<b>93 165</b>	<b>120 931</b>	<b>105 223</b>	<b>99 805</b>	<b>99 400</b>	<b>103 705</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> El total del año 2018 de la base del DNP no coincide con el valor de la apropiación indicada en las bases del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 3. Programas de apoyo a las empresas

En el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia Pacto por la Equidad” se definieron cuatro objetivos: Aumentar la inversión pública y privada en ciencia, tecnología e innovación; Estimular la colaboración entre universidades y empresas para una investigación con mayor impacto; Aprovechar los colombianos con doctorado que regresarán al país en los próximos años; y Potenciar la innovación pública a través de herramientas para medir, fortalecer y articular capacidades de innovación. Asociados a éstos el MinCiencias definió siete objetivos institucionales:

- i) Consolidar la institucionalidad y gobernanza de Colciencias como rector del SNCTI en articulación con el SNCI.
- ii) Fortalecer la investigación y producción científica y tecnológica con calidad internacional.
- iii) Fomentar la formación del capital humano en CTel y vincularlo a entidades del SNCTI.
- iv) Impulsar la innovación y el desarrollo tecnológico para la transformación social y productiva.
- v) Generar una cultura que valore y gestione el conocimiento y la innovación.
- vi) Conservar y usar sosteniblemente la biodiversidad por medio de la CTel para contribuir al desarrollo de la bioeconomía en Colombia.
- vii) Fomentar una entidad integra, efectiva e innovadora (IE+i)

Al revisar las iniciativas vinculadas a estos objetivos se encontró que tres de ellos tienen instrumentos dirigidos al fomento del sector productivo por medio de la CTI:

#### Objetivo 2

Dentro de este objetivo se encuentra un programa que brinda apoyo y financiación a proyectos de I+D+i. Se desarrolla a través de convocatorias e invitaciones que se realizan cada año, en 2019 se realizaron 6 convocatorias con recursos de MinCiencias y 7 invitaciones dos de ellas con un aliado estratégico. En 2020, MinCiencias tiene como meta financiar más de 310 proyectos de investigación con \$56.274 millones de recursos del PNG y \$132.316 millones de contrapartidas, en conjunto con aliados estratégicos. Para ello, en 2020, se han publicado las siguientes convocatorias:

- Convocatoria para el fortalecimiento de CTel en Instituciones de Educación Superior
- Construcción de paz, resiliencia y salud mental: convocatoria binacional de investigación para potenciar el apoyo y la comprensión de los retos actuales de Colombia en tiempos de pandemia
- Convocatoria energía sostenible y su aporte a la planeación minero-energética-2020
- Convocatoria para la Financiación de Proyectos de Investigación en Geociencias para el Sector de Hidrocarburos
- Hacia una mayor comprensión del conflicto armado, las víctimas y la historia reciente de Colombia.

#### Objetivo 3

Este objetivo se enfoca en programas que incentivan las vocaciones científicas, fomentan la formación de capital humano de alto nivel y promueven su absorción en entidades del SNCTI. Para ello se desarrollan los siguientes programas:

- Jóvenes investigadores e innovadores: tiene como propósito la generación de conocimiento y el acercamiento de jóvenes profesionales colombianos con la investigación y la innovación, a través de su vinculación a grupos de investigación mediante una beca-pasantía.
- Becas, créditos beca para la formación de doctores: busca mejorar las capacidades de los investigadores colombianos para realizar investigación de alto impacto, otorgando créditos educativos condonables para formación de doctores.
- Estancias posdoctorales: programa de vinculación de capital humano altamente calificado orientado y alineado con las necesidades productivas a través de las convocatorias de estancias posdoctorales.

#### Objetivo 4

Este objetivo busca incentivar y aumentar la inversión en Actividades de Ciencias, Tecnología e Innovación (ACTI) para lo cual desarrolla los siguientes programas:

- i) Fortalecimiento de capacidades para la innovación empresarial: “tiene como objetivo principal incrementar las capacidades en gestión de la innovación en las empresas, promocionar la cultura de la innovación y generar y/o fortalecer conexiones entre actores del sistema CTel, con el fin de aumentar la competitividad nacional y regional, contribuyendo al aumento de la inversión en ACTI (Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación)”<sup>66</sup>. Se opera a través de dos mecanismos:
- Pactos por la innovación: su fuente son recursos del PGN y se ejecuta a través de convenios de cooperación con cámaras de comercio y con Confecámaras para brindar apoyo a las empresas que le apuestan a la innovación a través del desarrollo de capacidades en gestión de la innovación. Se despliega a nivel regional.
  - Gestión territorial: Este componente se opera con recursos del SGR de los departamentos que se acogen a esta oferta, que consiste en “entrenamiento en innovación para la generación de capacidades de innovación en las empresas y construcción o fortalecimiento de sistemas de innovación empresarial + cofinanciación de proyectos de innovación para empresas de los departamentos acogidos a la oferta institucional”.
- ii) Asignación del cupo de inversión para el beneficio tributario por inversión en I+D+i: En 2019 el cupo disponible para beneficios tributarios fue de \$1 billón que fue otorgado en su totalidad con el cumplimiento de requisitos de 339 proyectos. A partir de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 1011 de 2020 (14 de julio de 2020) se diversificaron los beneficios a incentivar I+D+i y la vinculación de doctores en las Mipymes.
- iii) Registro de solicitudes de patentes por residentes en Oficina Nacional y Tratado de Cooperación en materia de Patentes: Este programa identifica proyectos cuyos resultados tienen potencial de protección mediante patente. Este trabajo se realiza considerando proyectos de instituciones de educación superior, centros de investigación, centros de desarrollo tecnológico, empresas e inventores independientes. Posteriormente, a través de convocatorias, se cofinancia el alistamiento de la solicitud de patente y su posterior presentación ante la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). En 2019 se publicó la convocatoria nacional para el apoyo a la presentación de patentes vía nacional y vía PCT y apoyo a la gestión de la propiedad intelectual. En 2020 no se programó ni se ha publicado una convocatoria para este programa.
- iv) Acuerdos de transferencia de tecnología y/o conocimiento: MinCiencias implementa instrumentos de apoyo técnico y financiero para la transferencia de tecnologías basadas en conocimiento y apoya proyectos en las etapas de alto riesgo del proceso de alistamiento tecnológico. Para esto establece acuerdos con actores del SNCTI para articular empresas, academia y estado que apoye la creación de empresas de base tecnológica. También apoya el fortalecimiento de capacidades de las Instituciones de Educación Superior (IES) para la implementación efectiva del mecanismo Spin-off.
- v) Colombia Bio: Este programa busca fomentar las condiciones para conocer, valorar, conservar y aprovechar sosteniblemente la biodiversidad del país, contribuyendo a un desarrollo sostenible y socialmente inclusivo. En 2019 se llevaron a cabo las siguientes acciones:
- Convocatoria de “Bioeconomía Internacional”, entre MinCiencias y el Ministerio Federal de Educación e Investigación de Alemania: Financia proyectos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) que contribuyan de manera significativa al desarrollo de la bioeconomía a nivel global.
  - Expediciones BIO: en 2019 se realizó una expedición en Providencia y Santa Catalina y en 2020 se están realizando Expedición histórica Chapman, la Expedición Bocas de Sanquianga y La Expedición Binacional. Se espera contratar 7 expediciones adicionales en el marco de la convocatoria 866 de 2019.

En 2020 se han publicado las siguientes convocatorias e invitaciones:

- Convocatoria de fomento a la innovación empresarial para la selección de entidades expertas – Sistemas de Innovación Empresarial – Departamento de Cauca – 2020
- Convocatoria de fomento a la innovación empresarial para la selección de entidades expertas – Sistemas de Innovación Empresarial – Distrito Capital de Bogotá – 2020

<sup>66</sup> Respuesta al cuestionario de la entrevista por parte de la persona designada del Ministerio.

- Convocatoria Regional de Investigación Aplicada y Desarrollo Tecnológico para Fomentar la Integración de los Actores del Ecosistema CTel de Risaralda
- Bioeconomía Internacional 2020
- Convocatoria para la creación y fortalecimiento de empresas de base tecnológica tipo spin-off
- Convocatoria de fomento a la innovación empresarial para la selección de empresas beneficiarias – Sistemas de Innovación Empresarial – Distrito capital de Bogotá – 2020
- Convocatoria para el fortalecimiento de laboratorios de calibración o de ensayo en departamentos priorizados del país-2020
- Convocatoria para el registro de proyectos que aspiran a obtener créditos fiscales por inversión en proyectos de CTel a partir del año 2020
- Convocatoria para el registro de propuestas que aspiran a obtener beneficios tributarios por inversión en proyectos que contribuyan a la solución de problemáticas actuales relacionadas con la pandemia de COVID-19
- Convocatoria Expediciones Científicas Nacionales y Fortalecimiento de Colecciones Biológicas 2021

Con base en la descripción de estos tres objetivos, de los veinte proyectos de inversión de Minciencias se seleccionaron diez que se enfocan en los programas de apoyo al fomento del sector productivo por medio de la CTI, y se clasificaron en tres categorías (véase el cuadro 54)<sup>67</sup>:

- **Generación y uso del conocimiento científico y tecnológico:** en esta categoría se agruparon cuatro proyectos encaminados a financiar la investigación y nuevo conocimiento, así como el diagnóstico de las capacidades de los actores del sistema. Estos proyectos tuvieron asignados en promedio \$30.075 miles de dólares y participaron con el 29% de los recursos de inversión. En promedio, entre 2016-2019 los dos proyectos comprometieron el 99,5% y ejecutaron (obligaron) el 90,3% de los recursos apropiados.
- **Desarrollo tecnológico e innovación:** en esta categoría se encuentran tres proyectos orientados a financiar proyectos para el desarrollo tecnológico y la innovación, apoyar empresas para el desarrollo de innovaciones, apoyar el desarrollo de productos tecnológicos certificados y validados y la obtención de patentes, hacer transferencia de paquetes tecnológicos y spin-offs, apoyar expediciones científicas y colecciones biológicas, entre otros. Estos proyectos tuvieron recursos promedio de \$3.662 miles de dólares y representaron el 3,7% de los recursos de inversión. Es de destacar que uno de los proyectos fue formulado para 2020 y a septiembre de este año no se había comprometido ningún valor. En los dos proyectos restantes, entre 2016 y 2019 se comprometieron el 100% de los recursos y ejecutaron (obligaron) 87,5% de los mismos.
- **Formación del capital humano en CTel<sup>68</sup>:** en esta categoría se identificaron tres proyectos de inversión formulados entre 2016 y 2020, aunque únicamente uno continúa vigente. Este proyecto se orienta hacia la formación de doctores y la oferta de estancias posdoctorales. Estos proyectos contaron con \$58.939 miles de dólares en promedio y participaron con el 56,5% de los recursos de inversión. En promedio, entre 2016-2019 los tres proyectos comprometieron el 100% y ejecutaron (obligaron) el 99,5% de los recursos apropiados.

Todos los proyectos incluidos en el anterior cuadro fueron regionalizados en su formulación. En el cuadro 55 se observa que los recursos de los proyectos se distribuyeron en los 32 departamentos del país y en la ciudad de Bogotá. En promedio entre 2016 y 2020 el 61,2% del gasto de inversión se destinó a cinco departamentos: Bogotá (34,0%), Antioquia (14,1%), Valle del Cauca (4,3%), Santander (4,0%) y Atlántico (2,7%). Además 22.3% del gasto no se regionalizó, por lo que a los restantes 28 departamentos sólo se le asignó el 16,5% del total de dichos proyectos.

<sup>67</sup> Dada la desagregación de los programas, y, a su vez su instrumentalización en convocatorias e invitaciones no es posible asignar proyectos de inversión de forma exclusiva a los Programas. Por esto se agrupan según los objetivos estratégicos.

<sup>68</sup> Es de notar que, en el caso del Programa de becas doctorales y posdoctorales, estos fortalecen la calidad del sistema educativo de investigación, pero no es posible establecer su impacto en el sector productivo.

**Cuadro 54**  
**Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación: presupuesto de inversión y ejecución por programa y proyecto, 2016-2020**  
 (En miles de dólares)

Área	Proyecto	2016			2017			2018			2019			2020							
		Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución <sup>a</sup>						
			Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.				
Generación y uso del conocimiento científico y tecnológico	Aportes al fondo de investigación en salud, artículo 42, literal b, ley 643 de 2001	5 564	100,0	100,0	98,4	20 330	99,9	99,9	93,7												
	Fortalecimiento de las capacidades de los actores del SNCTEI para la generación de conocimiento a nivel nacional									24 961	96,8	84,9	32,1	16 759	100,0	49,7	49,7	24 297	16,0	0,0	0,0
	Apoyo financiero y técnico al fortalecimiento de las capacidades institucionales del sistema nacional de ciencia tecnología e innovación nacional	7 234	100,0	100,0	99,9	4 668	100,0	100,0	24,8												
	Mejoramiento del impacto de la investigación científica en el sector salud. Nacional									17 828	99,2	99,2	56,8	15 237	100,0	88,9	74,6	13 498	75,7	71,2	70,7
Desarrollo tecnológico e innovación	Apoyo a la innovación y el desarrollo productivo de Colombia	4 340	100,0	100,0	100,0	1 564	100,0	100,0	100,0												
	Apoyo a la sofisticación y diversificación de sectores productivos a través de la I+D+i nacional									1 015	100,0	100,0	100,0	4 724	100,0	50,0	50,0	5 862	79,0	21,8	21,8
	Incremento de las actividades de ciencia, tecnología e innovación en la construcción de la bioeconomía a nivel nacional																	810	0,0	0,0	0,0
Formación del capital humano en CTel	Capacitación de recursos humanos para la investigación nacional									15 052	100,0	0,0	0,0	53 483	100,0	16,6	16,6	40 348	72,0	0,0	0,0
	Implantación de una estrategia para el aprovechamiento de jóvenes talentos para la investigación.	1 893	100,0	100,0	100,0	37	100,0	100,0	100,0												
	Capacitación de recursos humanos para la investigación	61 375	100,0	100,0	70,3	85 041	100,0	100,0	90,9	37 469	100,0	97,3	97,3								
<b>Total</b>		<b>80 405</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>77,2</b>	<b>111 641</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>88,8</b>	<b>96 325</b>	<b>99,0</b>	<b>79,3</b>	<b>57,7</b>	<b>90 204</b>	<b>100,0</b>	<b>36,7</b>	<b>34,3</b>	<b>84 816</b>	<b>56,3</b>	<b>12,8</b>	<b>12,8</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> Datos a septiembre de 2020.

**Cuadro 55**  
**Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación: presupuesto de inversión y ejecución por departamento, 2016-2020**  
*(En miles de dólares)*

Departamento	2016				2017				2018				2019				2020			
	Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución <sup>a</sup>		
		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.
Amazonas	95	100	100	100	31	100	100	100					88	100			3			
Antioquia	15 234	100	100	62	21 872	100	100	97	18 598	100	86	55	14 260	100	51	47	3 782	66	61	61
Arauca	53	100	100	100	85	100	100	100					765	100	40	1				
Atlántico	4 202	100	100	51	3 027	100	100	85	3 964	100	82	68	3 018	100	30	30	127	75	75	75
Bogotá	33 495	100	100	89	48 658	100	100	79	46 958	98	80	62	42 007	100	39	39	7 085	76	72	71
Bolívar	1 961	100	100	70	1 978	100	100	96	1 138	100	86	29	1 055	100	23	23	278	68	34	34
Boyacá	1 343	100	100	85	2 107	100	100	100	332	100	100	100	2 109	100	16	16	264	36		
Caldas	2 437	100	100	60	3 292	100	100	96	152	100	100		1 796	100	17	17	541	82	82	82
Caquetá	107	100	100	100	139	100	100	100	82	100	100	100	99	100			15			
Casanare	80	100	100	100	65	100	100	100					68	100	28	28				
Cauca	1 048	100	100	40	2 045	100	100	90	434	100	100	73	1 493	100	42	22	42			
Cesar	157	100	100	100	398	100	100	100	118	100	100	100	438	100	13	13	236			
Chocó	92	100	100	100	217	100	100	100					240	100	3	3	432			
Córdoba	344	100	100	55	872	100	100	100	3 500	100	39		624	100	7	7	708			
Cundinamarca	1 431	100	100	92	1 534	100	100	93	719	100	100	33	1 481	100	31	25	461	20	20	20
Guainía	110	100	100	100													7			
Guajirá	33	100	100	100	249	100	100	100					310	100	2	2				
Guaviare																	440			
Huila	424	100	100	100	737	100	100	100					750	100	9	9	119			
Magdalena	344	100	100	63					384	100	100	52	1 206	100	20	3				
Meta	1 265	100	100	99	320	100	100	100					381	100	24	24	296			
N. Santander	529	100	100	100	1 023	100	100	100					962	100	36	25	293			
Nariño	862	100	100	75	1 676	100	100	100					1 205	100	10	10	296			
Putumayo	53	100	100	100	68	100	100	100					112	100	6	6	515			
Quindío	909	100	100	60	1 109	100	100	89	299	100	100		737	100	22	22	580			
Risaralda	1 479	100	100	85	1 980	100	100	85	636	100	100	13	2 129	100	30	30	198	95	95	95
San Andrés													39	100	49	49	7			
Santander	4 762	100	100	78	6 379	100	100	96	6 197	100	84	66	4 351	100	36	34	731	81	81	81
Sucre	121	100	100	100									325	100	35	35				
Tolima	905	100	100	82	1 606	100	100	100	164	100	100	100	871	100	28	12	176			
Valle	6 530	100	100	70	10 142	100	100	98	7 161	100	79	67	7 284	100	31	30	1 118	61	61	61
Vaupés																	607			
Vichada																	813			
Sin regionalizar					30				5 489	97	54	54					64 646	45		
<b>Total</b>	<b>80 405</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>77</b>	<b>111 641</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>89</b>	<b>96 325</b>	<b>99</b>	<b>79</b>	<b>58</b>	<b>90 204</b>	<b>100</b>	<b>37</b>	<b>34</b>	<b>84 816</b>	<b>46</b>	<b>11</b>	<b>11</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> Datos a septiembre de 2020.

## I. Ministerio de Cultura (MinCultura)

### 1. Naturaleza de la entidad

El Ministerio de Cultura (MinCultura) fue creado mediante artículo 66 de la Ley 397 de 1997 como el organismo encargado de formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política del Estado en materia cultural. Este objetivo fue ampliado en el Decreto 2120 de 2018 que adicionó el tema de las economías creativas, las cuales comprenden los sectores que conjugan creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos intangibles de carácter cultural, y/o aquellas que generen protección en el marco de los derechos de autor (Artículo 2 de la Ley 1834 DE 2017). Por lo anterior, en la actualidad entre las funciones del MinCultura se encuentran: Proteger, conservar, rehabilitar y divulgar el Patrimonio Cultural de la Nación; Orientar, planear y promover la industria cinematográfica colombiana; y Formular la política integral de la economía cultural y creativa (economía naranja) y liderar las acciones para su implementación con los otros sectores que la integran.

El MinCultura es un organismo del sector central de la administración pública que pertenece a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, en los términos del artículo 38 de la Ley 489 de 1998. Adicionalmente, es el líder del Sector Administrativo de Cultura que está integrado por dos unidades administrativas especiales sin personería jurídica (la Biblioteca Nacional de Colombia y el Museo Nacional de Colombia) y tres entidades adscritas (Archivo General de la Nación, Instituto Caro y Cuervo e Instituto Colombiano de Antropología e Historia).

### 2. Fuente de recursos

En términos presupuestales los recursos del MinCultura provienen del PGN y hacen parte del Sector Administrativo de Cultura. Entre 2017 y 2020 el presupuesto de gastos asignado a este ministerio ascendió en promedio a \$109.252 miles de dólares que representan el 86,3% del presupuesto del sector Cultura. En este período los gastos destinados a funcionamiento fueron de \$67.767 miles de dólares que representan el 62,0% y los gastos dirigidos a inversión fueron de \$41.485 miles de dólares que significan un porcentaje de 38,0%. Con respecto al año 2017 el presupuesto de 2020 mostró una reducción en \$16.918 miles de dólares y en relación con el año 2019 exhibió un repunte en \$1.867 miles de dólares (véase el cuadro 56).

**Cuadro 56**  
**Ministerio de Cultura: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020**  
 (En miles de dólares)

Concepto	2017	2018	2019	2020
Funcionamiento	65 374	79 879	64 079	61 736
Gastos de personal	8 551	8 972	8 027	7 260
Gastos generales	5 442	5 750	5 209	4 480
Transferencias	51 381	65 157	50 842	49 997
Inversión	52 306	39 789	34 817	39 026
Total	117 680	119 668	98 896	100 762
Total sector Cultura	136 699	137 860	116 723	116 749
Participación MinCultura (en porcentajes)	86,1	86,8	84,7	86,3
Total PGN	77 700 792	79 808 264	76 312 584	81 211 564
Participación MinCultura (en porcentajes)	0,2	0,1	0,1	0,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Cálculos propios.

### Recursos de inversión totales y ejecución

Entre 2016 y 2020 los recursos destinados al rubro de inversión del MinCultura fueron en promedio de \$41.688 miles de dólares y mostraron una disminución de \$4.230 miles de dólares. En este período los gastos de inversión del ministerio se distribuyeron en 47 proyectos de los cuales 39 fueron clasificados como regionalizables. Los proyectos con mayores valores promedios corresponden a los que están orientados a construir, adecuar, rehabilitar, restaurar y dotar espacios culturales; el fortalecimiento y fomento de las industrias creativas y culturales; y, promover la protección, conservación y salvaguardia del patrimonio cultural (véase el cuadro 57).

**Cuadro 57**  
**Ministerio de Cultura: presupuesto de inversión por proyecto, 2016-2020**  
*(En miles de dólares)*

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Construcción adecuación, mantenimiento, restauración y dotación de centros culturales a nivel territorial	Sí	6 531	12 179	8 601			9 104
Restauración, ampliación física, mantenimiento, dotación y puesta en funcionamiento del teatro nacional de Cristóbal Colón Bogotá.	Sí	8 348	9 951	5 371			7 890
Construcción adecuación, mantenimiento, restauración y dotación de infraestructura cultural nacional	Sí			5 814	4 977	4 729	5 173
Fortalecimiento y fomento de las industrias creativas y culturales de Colombia en el marco de la economía naranja nacional	Sí					4 842	4 842
Recuperación y preservación del patrimonio cultural de la nación nacional	Sí	6 134	7 121	545			4 600
Recuperación y salvaguardia del patrimonio cultural nacional	Sí			4 563	3 822	4 481	4 289
Implementación del plan nacional para las artes a nivel nacional	Sí	2 687	5 022		3 698	4 231	3 909
Diseño y realización de la convocatoria nacional de estímulos nacional	No				4 079	3 482	3 780
Ampliación mantenimiento, dotación y operación del teatro nacional de Cristóbal Colón Bogotá	Sí				2 077	5 354	3 715
Implantación plan nacional para las artes nacional	Sí			3 663			3 663
Optimización de la apropiación del patrimonio de los museos nacional	Sí				2 475	2 325	2 400
Apoyo a la gestión institucional en la implementación de la política cultural nacional	Sí				2 342	1 950	2 146
Mejoramiento, mantenimiento, restauración, construcción, dotación de infraestructura cultural nacional	Sí	2 075					2 075
Fortalecimiento de las industrias culturales nacional	Sí				3 482	558	2 020
Implementación del plan nacional de apoyo a la música sinfónica en Colombia	Sí	1 931	2 063				1 997
Apoyo al desarrollo de la música sinfónica nacional	Sí				2 011	1 525	1 768
Implementación del plan nacional de música para la convivencia, a nivel nacional y territorial	Sí	1 964	1 550				1 757
Implementación del plan nacional de lectura y bibliotecas a nivel nacional	Sí	1 356	1 641	877			1 291
Implementación de la plataforma tecnológica del ministerio de cultura en Bogotá	Sí				1 368	1 037	1 202
Asistencia para la promoción y difusión de manifestaciones culturales a nivel nacional	Sí	926	1 199	1 235			1 120
Fortalecimiento en el acceso al conocimiento nacional	Sí				921	1 165	1 043
Fortalecimiento de la oferta de contenidos culturales mediáticos producidos en el país nacional	Sí				995	1 027	1 011

Cuadro 57 (conclusión)

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Implantación de programas para el fortalecimiento en la formación, gestión y difusión de proyectos artísticos y culturales en el país	Sí	989	1 380	602			991
Apoyo y fortalecimiento de la institucionalidad cultural a nivel nacional	Sí	605	1 023	1 089			906
Fortalecimiento fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana nacional	Sí	1 053	702				878
Implantación de la plataforma tecnológica, adquisición, desarrollo, integración, suministro, instalación, mantenimiento, asesoría y capacitación de tecnologías informáticas	Sí	484	1 022	1 035			847
Implementación programa de emprendimiento e industrias culturales nacional	Sí	1 209	656	641			835
Implementación plan nacional de danza nacional	Sí	736	889				812
Administración general de los monumentos nacionales y museos adscritos al ministerio de cultura a nivel nacional	Sí	724	751	912			796
Asistencia y apoyo para el desarrollo artístico e industrial de la cinematografía colombiana.	No	833	863	654			783
Asistencia para la incorporación del enfoque diferencial de diversidad y de acción sin daño en planes, programas y proyectos en entidades de estado y de gobierno nacional	Sí	729	890	686	765	807	775
Recuperación y difusión del patrimonio cultural en Colombia	Sí	693	661	873			742
Adecuación, mantenimiento, dotación y restauración arquitectónica de los inmuebles y muebles propiedad del ministerio de cultura nivel nacional	Sí	882	715	496			697
Distribución de recursos para otorgar incentivos a la creación y a la investigación.	No	724	777	302			601
Implantación del sistema nacional de cultura a nivel nacional	Sí	632	754	406			597
Fortalecimiento de la gestión cultural a nivel nacional	Sí				678	514	596
Mantenimiento de los muebles e inmuebles propiedad del ministerio de cultura a nivel nacional	Sí				447	339	393
Asistencia integral a la primera infancia nacional	Sí	503	169				336
Fortalecimiento del ecosistema cinematográfico y audiovisual colombiano nacional	No					611	611
Fortalecimiento del desarrollo artístico e industrial de la cinematografía en Colombia nacional	No				561		561
Ampliación física, mantenimiento y dotación del museo nacional de Colombia	Sí	251	178	304			244
Mantenimiento administración y operación de los museos propiedad del ministerio de cultura, nacional	Sí			218			218
Adecuación mantenimiento y dotación de espacio físico biblioteca nacional	Sí	107	76	76			86
Implantación de redes de servicios culturales a nivel regional	No	77	74	75			76
Fortalecimiento de la infraestructura de la biblioteca nacional de Colombia para el acceso al conocimiento Bogotá	Sí				68	52	60
Fortalecimiento de la preservación y protección al patrimonio audiovisual colombiano nacional	No				52		52
Adquisición y restauración obras de arte	No	76					76
Total		43 256	52 306	39 036	34 817	39 026	41 688

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> El total del año 2018 de la base del DNP no coincide con el valor de la apropiación indicada en las bases del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 3. Programas de apoyo a las empresas

En el PND 2018-2022 “Pacto por Colombia Pacto por la equidad” se estableció el pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y el desarrollo de la economía naranja, el cual tiene dos líneas de acción: Todos somos cultura: la esencia de un país que se transforma desde los territorios; y Colombia Naranja: desarrollo del emprendimiento de base artística, creativa y tecnológica para la creación de nuevas industrias.

A su vez estas líneas tienen un conjunto de objetivos, en el caso de la primera ellos son: i) Generar condiciones para la creación, circulación y acceso a la cultura en los territorios; y ii) Proteger y salvaguardar la memoria y el patrimonio cultural de la nación. Asociado al primer objetivo se encuentra el programa nacional de estímulos que impulsa la movilización de artistas, creadores, investigadores y gestores culturales del país en las diferentes disciplinas de la cultura y las mediante la cofinanciación de proyectos u obras.

En el caso de la segunda línea de acción los objetivos son: i) Promover la generación de información efectiva para el desarrollo de la economía naranja; ii) Fortalecer el entorno institucional para el desarrollo y consolidación de la economía naranja y la articulación público-privadas; iii) Potencializar el aprovechamiento de la oferta estatal para el desarrollo de industrias creativas; iv) Impulsar las agendas creativas para municipios, ciudades y regiones, y el desarrollo de áreas de desarrollo naranja (ADN); v) Fomentar la integración de la economía naranja con los mercados internacionales y otros sectores productivos; vi) Generar condiciones habilitantes para la inclusión del capital humano en la economía naranja; y vii) Promover la propiedad intelectual como soporte a la inspiración creativa.

Los programas orientados al fomento y la promoción de las industrias culturales y creativas asociados a estos siete objetivos son los siguientes:

- Programa Territorio Crea: este programa brinda asistencia técnica a emprendedores de la economía naranja en 19 municipios a través de 6 módulos temáticos relacionados con: 1) gestión para la sostenibilidad de proyectos, culturales, 2) gestión financiera, 3) desarrollo organizacional, 4) Turismo sostenible, 5) Normas y técnicas de calidad, 6) Servicio al cliente.
- Áreas de Desarrollo Naranja (ADN): este programa busca incentivar y fortalecer las actividades culturales y creativas en los territorios por medio de la delimitación de distritos culturales o creativos por parte de los municipios. En el primer semestre de 2020 se contaba con tres ADN delimitadas mediante decisión administrativa: “Distrito Económico y Creativo el Perpetuo Socorro”- Medellín; “Barrio Abajo”- Barranquilla; y “Centro” y “Licorera”- Cali.
- Encadenamientos productivos: en conjunto con Innpulsa, este programa está dirigido al levantamiento de hojas de ruta de competitividad.
- Estrategia de Circulación: el propósito de este programa es estimular y promover la circulación de las industrias culturales y creativas en escenarios nacionales e internacionales.

Con base en la anterior descripción de los 47 proyectos de inversión del Ministerio se seleccionaron 10 dirigidos al fomento de la actividad productiva del sector de la cultura y se clasificaron en las siguientes categorías:

- **Fomento industrias culturales y creativas:** bajo este programa se encuentran seis proyectos de inversión dirigidos a proveer servicios de asistencia técnica y financieros para el desarrollo de prácticas artísticas y culturales, diseñar talleres de formación para el emprendimiento cultural, diseñar y/o implementar convocatorias públicas para la participación de emprendedores y creadores nacionales en mercados culturales del ámbito nacional e internacional, realizar talleres de capacitación en emprendimiento cultural a organizaciones de las áreas artísticas del territorio nacional y apoyar los agentes del sector en el acceso a los instrumentos que fomentan la producción, distribución y exhibición

cinematográfica. Estos proyectos tuvieron asignados en promedio \$2.981 miles de dólares y participaron con el 7,6% de los recursos de inversión del MinCultura. En promedio, entre 2016-2018 el proyecto *Implementación programa de emprendimiento e industrias culturales nacional* comprometió 98,2% y ejecutó (obligó) el 93,6% de los recursos apropiados. En tanto que en 2019 el proyecto *Fortalecimiento de las industrias culturales nacional* comprometió el 99,7% y ejecutó el 96,1%.

- **Programa nacional de estímulos:** en este programa se incluyeron dos proyectos encaminados, entre otros, a proveer servicios de apoyo financiero para el desarrollo de prácticas artísticas y culturales, otorgar incentivos a la actividad artística y cultural y estimular y fortalecer la circulación, la creación, la producción y la preservación de contenidos cinematográficos colombianos. Entre 2016 y 2020 estos proyectos tuvieron asignados, en promedio, \$1.873 miles de dólares y representaron el 4,9% del gasto de inversión. Entre 2016 y 2019 los proyectos comprometieron el 99% de los recursos y obligaron el 93,4%.
- **Apoyo a proyectos artísticos y culturales:** a este programa se asociaron dos proyectos dirigidos a apoyar los procesos de formación, producción de contenidos digitales y apropiación de las TIC, financiar los proyectos culturales que fomenten la cultura y financiar los proyectos culturales que protejan y conserven el patrimonio cultural material e inmaterial. Entre 2016 y 2018 en promedio este programa tuvo recursos por \$1.576 miles de dólares que corresponden al 3,4% de los recursos de inversión. En términos de la ejecución presupuestal se comprometieron el 98,4% de los recursos y se obligaron el 94,7%.

Cinco de los proyectos incluidos en el anterior cuadro fueron regionalizados en su formulación. En el cuadro 59 se observa que los recursos de los proyectos se distribuyeron en los 32 departamentos del país y en la ciudad de Bogotá. En promedio entre 2016 y 2020 el 7% del gasto de inversión se destinó a cinco departamentos: Bogotá (37,2%), Antioquia (2,7%), Valle del Cauca (2,4%), Cauca (1,4%) y Bolívar (1,1%). Además 43,2% del gasto no se regionalizó (este rubro incluye el valor de los proyectos no regionalizados) por lo que a los restantes 28 departamentos sólo se le asignó el 12,1% del total de dichos proyectos.

**Cuadro 58**  
**Ministerio de Cultura: presupuesto de inversión y ejecución por programa y proyecto, 2016-2020**  
 (En miles de dólares)

Programa	Proyecto	2016			2017			2018			2019			2020							
		Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución <sup>a</sup>						
			Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.				
Fomento industrias culturales y creativas	Fortalecimiento de las industrias culturales nacional												3 482	99,7	96,1	96,1	558	69,2	61,0	54,5	
	Fortalecimiento del ecosistema cinematográfico y audiovisual colombiano nacional																611	89,6	63,9	63,4	
	Fortalecimiento del desarrollo artístico e industrial de la cinematografía en Colombia nacional												561	99,9	90,3	90,3					
	Asistencia y apoyo para el desarrollo artístico e industrial de la cinematografía colombiana	833	100,0	98,3	75,7	863	99,7	98,8	91,7	654	98,8	92,7	91,9								
	Fortalecimiento y fomento de las industrias creativas y culturales de Colombia en el marco de la economía naranja nacional																4 842	59,2	35,2	26,8	
	Implementación programa de emprendimiento e industrias culturales nacional	1 209	100,0	99,0	67,3	656	99,6	97,2	94,8	641	95,1	84,7	84,0								
														4 079	99,7	93,9	93,3	3 482	63,6	38,7	25,7
Programa nacional de estímulos	Diseño y realización de la convocatoria nacional de estímulos nacional																				
	Distribución de recursos para otorgar incentivos a la creación y a la investigación.	724	100,0	97,5	74,5	777	100,0	95,6	88,9	302	96,1	86,5	86,2								
Apoyo a proyectos artísticos y culturales	Fortalecimiento fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana nacional	1 053	100,0	98,9	61,9	702	99,9	92,7	80,8												
	Implantación de programas para el fortalecimiento en la formación, gestión y difusión de proyectos artísticos y culturales en el país	989	100,0	97,6	89,8	1 380	100,0	99,8	90,9	602	92,0	84,3	83,0								
<b>Total</b>		<b>4 809</b>	<b>100,0</b>	<b>98,4</b>	<b>73,3</b>	<b>4 378</b>	<b>99,9</b>	<b>97,3</b>	<b>89,7</b>	<b>2 198</b>	<b>95,5</b>	<b>87,2</b>	<b>86,4</b>	<b>8 122</b>	<b>99,7</b>	<b>94,9</b>	<b>94,6</b>	<b>9 492</b>	<b>63,4</b>	<b>39,8</b>	<b>30,4</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> Datos a septiembre de 2020.

**Cuadro 59**  
**Ministerio de Cultura: presupuesto de inversión y ejecución por departamento, 2016-2020**  
*(En miles de dólares)*

Departamento	2016			2017			2018			2019			2020							
	Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución <sup>a</sup>						
		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.				
Amazonas	21	100	100	23	31	100	100	81								5	100	100	100	
Antioquia	194	100	100	100	325	100	100	96	46	100	100	99	7	100	96	96	233	88	84	82
Arauca	15	100	35		45	100	100	76												
Atlantico	70	100	100	67	117	100	97	80	39	100	100	99	7	100	96	96	68	85	81	78
Bogota	1 922	100	99	73	637	100	98	97	643	92	75	74	3 292	100	96	96	4 618	56	30	21
Bolivar	60	100	100	100	153	100	100	94	11	100	100	100	25	100	96	96	75	88	85	82
Boyaca	5	100	33	33	20	100	100	82	1	100	100	100					49	100	100	100
Caldas	98	100	100	82	60	100	100	97	21	100	100	99					76	69	61	54
Caqueta					71	100	97	85	4	100	100	100					2	69	61	54
Casanare	34	100	96	77	54	100	100	86	5	100	100	100					3	100	100	100
Cauca	280	100	100	49	70	100	100	92	7	100	100	100	25	100	96	96	24	100	100	100
Cesar	9	100	100	100	78	100	100	91	3	100	100	100	25	100	96	96				
Choco	37	100	100	100	92	100	100	98	4	100	100	100	25	100	96	96				
Cordoba					17	100	100	90	2	100	100	100					6	100	100	100
Cundinamarca	25	100	100	100	13	100	100	87	0	100	100	100					12	91	88	86
Guainia					13	100	100	87												
Guajira	37	100	100	100	54	100	100	92	2	100	100	100	25	100	96	96				
Guaviare					13	100	100	87												
Huila	1	100	100	100	20	100	100	78	4	100	100	100								
Magdalena	14	100	98	98	24	100	100	63	6	100	100	100								
Meta	3	100	100	100	30	100	100	62	1	100	100	100								
N. Santander	10	100	100	100	106	100	98	93	48	100	100	99	7	100	96	96				
Nariño	34	100	98	65	100	100	100	98	30	100	100	99	7	100	96	96	42	79	74	69
Putumayo	7	100	100	100	42	100	100	86	1	100	100	100								
Quindio	4	100	100	100	13	100	100	87									6	100	100	100
Risaralda	5	100	100	89	13	100	100	87	48	100	100	99	7	100	96	96	21	82	77	73
San Andres	22	100	100	20	46	100	100	96	74	100	100	99	7	100	96	96				
Santander	9	100	100	22	69	100	100	94	63	100	100	99	7	100	96	96	33	94	92	91
Sucre	19	100	100	94	45	100	100	75	1	100	100	100					8	100	100	100
Tolima	35	100	93	93	49	100	100	93	90	100	100	99	7	100	96	96	10	95	93	92
Valle	276	100	96	60	255	99	80	71	60	100	100	99	7	100	96	96	109	91	89	87
Vaupes	5	100			49	100	100	53												
Vichada					13	100	100	100												
Sin regionalizar	1 557	100	98	75	1 640	100	97	90	983	95	88	87	4 640	100	93	93	4 093	68	42	31
Total	4 809	100	98	73	4 378	100	97	90	2 198	96	87	86	8 122	100	95	94	9 492	63	40	30

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> Datos a septiembre de 2020.

## J. Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

### 1. Naturaleza de la entidad

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) fue creado en 1957, a través del Decreto Ley 118 y reglamentado por el Decreto 164 del mismo año, con el objetivo de formar trabajadores jóvenes y adultos de la industria, el comercio, el campo, la minería y la ganadería y proveer la preparación técnica del trabajador. La Ley 119 de 1994 reestructuró al SENA y estableció, entre sus objetivos, fortalecer los procesos y dar formación profesional integral a los trabajadores de todas las actividades económicas, con calidad y maximizando la cobertura. También, participar en actividades de investigación y desarrollo tecnológico, ocupacional y social para contribuir a la actualización y mejoramiento de la formación profesional integral.

El SENA es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MinTrabajo) en los términos del artículo 38 de la Ley 489 de 1998. Sus políticas, planes y programas generales, así como el seguimiento a su gestión, es ejecutado por el Consejo Directivo Nacional, instancia conformada por representantes del gobierno, de los sectores económicos y los trabajadores. El SENA tiene una planta de 10.705 cargos<sup>69</sup>.

La Ley 119 en su artículo 26 indica que la planeación de la entidad y sus actividades debe ser descentralizada, de tal forma que haya coherencia con las demandas locales y sectoriales y las políticas nacionales y regionales. Así, el SENA cuenta con 33 regionales (una por departamento y una por Bogotá), creadas para facilitar la prestación de los servicios en todo el territorio nacional (véase el cuadro 55). Su administración y dirección está a cargo de un Consejo Regional y un Director Regional. Los Consejos regionales se conforman por representantes de la gobernación, Ministerio de Trabajo, gremios empresariales, conferencia episcopal, confederaciones de trabajadores y organizaciones campesinas.

Adicionalmente, el SENA cuenta con una Red de Centros de Desarrollo Empresarial, que son 117 espacios ubicados en los centros de formación del SENA, en todo el país, en donde se encuentran más de 500 profesionales para el fortalecimiento de ideas de negocio. Estos centros cuentan con un portafolio de servicios estandarizado, incluyendo los servicios que se prestan en las unidades de emprendimiento.

**Cuadro 6o**  
**SENA: regionales por zona**

Zona Caribe	Zona Andina	Zona Pacífica	Zona Amazónica	Zona de la Orinoquía
Atlántico	Antioquia	Cauca	Amazonas	Arauca
Bolívar	Bogotá	Chocó	Caquetá	Casanare
César	Boyacá	Nariño	Guainía	Guaviare
Córdoba	Caldas	Valle	Putumayo	Meta
Guajira	Cundinamarca		Vaupés	Vichada
Magdalena	Huila			
San Andrés	Norte de Santander			
Sucre	Quindío			
	Risaralda			
	Santander			
	Tolima			

Fuente: SENA.

<sup>69</sup> SENA (2019), Plan de Gestión Estratégica del Talento Humano, Diciembre de 2019, Bogotá, Colombia.

## 2. Fuente de recursos

Según la Ley del PGN de 2020 el presupuesto de gastos asignado al SENA ascendió a \$1.045.777 miles de dólares que representan el 11,9% del presupuesto del Sector Administrativo del Trabajo. Este presupuesto se distribuyó en \$24.991 miles de dólares para funcionamiento (2,4%) y \$1.020.787 miles de dólares para inversión (97,6%).

**Cuadro 61**  
**SENA: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020**  
(En miles de dólares)

Concepto	2017	2018	2019	2020
Funcionamiento	25 320	29 271	26 881	24 991
Gastos de personal	16 721	17 762	16 434	13 187
Gastos generales	2 853	2 991	4 170	4 041
Transferencias	5 746	8 519	6 277	7 762
Inversión	1 094 769	1 117 640	1 067 321	1 020 787
Total	1 120 089	1 146 911	1 094 201	1 045 777
Total sector Trabajo	8 725 296	8 953 292	8 545 631	8 810 540
Participación SENA ( <i>en porcentajes</i> )	12,8	12,8	12,8	11,9
Total PGN	77 700 792	79 808 264	76 312 584	81 211 564
Participación SENA ( <i>en porcentajes</i> )	1,44	1,44	1,43	1,29

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Cálculos propios.

En el SENA se encuentra el Fondo Emprender, que es un fondo de capital semilla creado por el Gobierno Nacional en el artículo 40 de la Ley 789 de 2002 como una cuenta independiente y especial adscrita y administrada por el SENA con el objeto de financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales. Para la asignación de recursos el Fondo publica convocatorias.

Se rige por el derecho privado y su presupuesto está conformado por el 80% de la monetización de la cuota de aprendizaje así como por los aportes del presupuesto general de la nación, recursos financieros de organismos de cooperación nacional e internacional, recursos financieros de la banca multilateral, recursos financieros de organismos internacionales, recursos financieros de fondos de pensiones y cesantías y recursos de fondos de inversión públicos y privados.

De esta forma, el Fondo puede recibir recursos de alianzas que haga con entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, incluyendo cooperación. Para el Fondo se cogestionan recursos con entidades territoriales, o con entes de cooperación internacional o incluso con empresas privadas.

### **Recursos de inversión totales y ejecución**

Entre 2016 y 2020 los recursos destinados al rubro de inversión del SENA fueron en promedio de \$1.053.242 miles de dólares. En este período los gastos de inversión del SENA se distribuyeron en 32 proyectos de los cuales 30 fueron clasificados como regionalizables. Los proyectos con mayores valores promedios corresponden a los que están orientados a la formación y capacitación del recurso humano para su desempeño en actividades productivas y a la asesoría y asistencia técnica empresarial (véase el cuadro 62).

**Cuadro 62**  
**SENA: presupuesto de inversión por proyecto, 2016-2020**  
*(En miles de dólares)*

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Mejoramiento del servicio de formación profesional del SENA nacional	Sí				819 422	701 925	760 673
Capacitación a trabajadores y desempleados para su desempeño en actividades productivas, y asesoría y asistencia técnica empresarial, para el desarrollo social, económico y tecnológico, a través de los centros de formación del SENA a nivel nacional	Sí	508 019	571 974	622 160			567 384
Mejoramiento de la formación profesional y de las condiciones técnicas y tecnológicas de los servicios del SENA a nivel nacional	No	107 346	128 088	99 650			111 694
Implantación de programas para la innovación y el desarrollo tecnológico	Sí	60 265	64 880	68 666			64 604
Implantación de programas para la innovación y el desarrollo tecnológico a nivel nacional	Sí				67 872	60 689	64 281
Fortalecimiento de la infraestructura y la capacidad institucional del SENA a nivel nacional	Sí				14 018	98 864	56 441
Construcción y adecuación de edificios para la capacitación laboral.	Sí	62 097	49 131	42 620			51 283
Capacitación sector industria de la construcción	Sí	34 695	57 510	52 511			48 239
Administración de recursos para el pago de beneficios del fondo nacional de vivienda, cesantías y pensiones de los servidores y exservidores del SENA a nivel nacional	Sí				45 434	46 828	46 131
Apoyo a iniciativas empresariales mediante el Fondo Emprender (FE)	Sí	23 037	39 120	44 281			35 479
Optimización de los procesos de apoyo para la formación, el recaudo de aportes y la promoción y divulgación de los servicios del SENA a nivel nacional	Sí				32 680		32 680
Optimización de los procesos de apoyo para la formación, el recaudo de aportes y la promoción y divulgación de los servicios del SENA a nivel nacional	Sí					31 337	31 337
Apoyo a iniciativas empresariales Fondo Emprender (FE) a nivel nacional	Sí				31 617	29 409	30 513
Servicio de formación para el emprendimiento, fomento del emprendimiento y fortalecimiento empresarial a nivel nacional	Sí				30 323	25 525	27 924
Ampliación de cobertura en formación profesional para mejorar las posibilidades de empleabilidad de los jóvenes en diferentes ciudades a nivel nacional	Sí	35 651	24 381	15 052			25 028
Administración educativa y servicios de apoyo a la formación profesional	Sí	22 708	25 515	25 707			24 644
Crédito hipotecario para sus empleados y pago de cesantías.	Sí	23 435	21 162	23 723			22 774

Cuadro 62 (conclusión)

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio
Capacitación para el trabajo a jóvenes rurales y poblaciones vulnerables en el territorio nacional	Sí	20 430	22 055	23 110			21 865
Administración de la inversión de capital para respaldar reservas y pago de mesadas pensionales	Sí	20 620	20 432	21 141			20 731
Servicio de orientación ocupacional, formación y emprendimiento para población desplazada por la violencia a nivel nacional	Sí				13 037	14 440	13 738
Capacitación para personas en situación de desplazamiento para mejorar sus niveles de empleabilidad y la cesación de su condición de desplazado a nivel nacional	Sí	12 295	13 364	14 048			13 236
Asistencia técnica para la promoción de los servicios del SENA y la efectividad en el recaudo de aportes	Sí	11 472	12 148	11 162			11 594
Administración de capitales para apoyos de sostenimiento para alumnos en formación.	Sí	7 855	10 165	10 655			9 558
Asistencia al desarrollo empresarial, el emprendimiento y el empresarismo	Sí	8 837	9 606	9 528			9 324
Normalización y certificación de competencias laborales, reconocimiento y articulación de los programas y redes de entidades de formación, para consolidar el SNFT en Colombia	Sí	8 131	8 913	9 471			8 838
Consolidación del sistema nacional de formación para el trabajo nacional	Sí				8 838	8 009	8 423
Explotación de los recursos de los centros, áreas administrativas y de apoyo a la formación para la producción y venta de bienes y servicios	Sí	2 455	5 195	6 765			4 805
Administración e intermediación de empleo y desarrollo de programas de formación ocupacional para desempleados	Sí	3 600	4 066	4 397			4 021
Administración e intermediación laboral nacional	Sí				4 081	3 761	3 921
Actualización y/o elaboración de diseños curriculares	No	1 922	2 089	1 691			1 901
Construcción sedes y subsedes de formación, empleo y emprendimiento en el marco de la estrategia contratos plan. Nacional	Sí	1 412	1 461				1 437
Capacitación y actualización de docentes, asesores y personal de apoyo.	Sí	1 309	1 423	1 492			1 408
<b>Total</b>		<b>977 592</b>	<b>1 092 679</b>	<b>1 107 831</b>	<b>1 067 321</b>	<b>1 020 787</b>	<b>1 053 242</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> El total de los años 2017-2018 de la base del DNP no coincide con el valor de la apropiación indicada en el decreto de liquidación correspondiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 3. Programas de apoyo a las empresas

En el Plan Estratégico 2019-2022 la entidad estableció las perspectivas y objetivos estratégicos para el desarrollo y alcance de las metas establecidas en el PND 2018-2022 "Pacto por Colombia Pacto por la equidad". A continuación, se presentan las perspectivas de valor público y procesos misionales y sus objetivos y programas asociados al fomento del sector productivo:

- **Formación**

El SENA ofrece formación técnica y tecnológica a través de carreras y cursos complementarios, para desempeñar oficios y ocupaciones específicos que requieren los sectores productivos del país. A través de una plataforma virtual cualquier persona puede acceder a un programa de formación complementaria y titulada. La oferta tiene cobertura en todos los centros de formación, según las necesidades de cada región, y también se ofrece un alto número de programas virtuales. Entre los cursos que ofrece, se encuentra una línea particular de bilingüismo. En algunos temas, es posible que el SENA amplíe la cobertura de su oferta a través de convenios con instituciones que tengan en su objeto social impartir formación para el trabajo y el desarrollo humano y/o educación superior.

- **Tecnología e innovación**

**SENNOVA:** El Sistema de Investigación, Innovación y Desarrollo Tecnológico (SENNOVA) genera capacidades para la investigación aplicada y desarrollo experimental en los centros de formación del SENA, a través del desarrollo de proyectos de CTI y articular y transferir capacidades de innovación, productividad y competitividad a las empresas. Por medio de esta la Institución reúne las diferentes líneas programáticas: Apropiación cultura de la innovación y la competitividad, Fomento de la innovación y desarrollo tecnológico en las empresas, Investigación aplicada y Semilleros de investigación en centros de formación, Parques tecnológicos, Fortalecimiento de la oferta de servicios tecnológicos, Extensionismo tecnológico, Gestión del conocimiento y Actualización y modernización tecnológica de los centros de formación.

**Tecnoparque:** A través de un equipo multidisciplinario especializado y con amplia experiencia este programa de innovación tecnológica apoya el desarrollo de proyectos de I+D+i, materializados en prototipos funcionales, en cuatro líneas tecnológicas: Electrónica y telecomunicaciones, Biotecnología y nanotecnología, Ingeniería y diseño y Tecnologías virtuales. Los servicios que ofrece son:

- Asesoría técnica personalizada para el desarrollo de proyectos en I+d+i
- Adaptación y transferencia de tecnología
- Generación y apropiación social del conocimiento
- Acceso a infraestructura física y tecnológica de laboratorios especializados enmarcados en las cuatro líneas de desarrollo para la producción de prototipos

- **Emprendimiento**

**Emprendimiento:** programa para fomentar la cultura emprendedora, acompañar a los emprendedores en el modelamiento de ideas productivas, formación en comportamiento emprendedor, desarrollo de habilidades blandas, competencias emprendedoras y competencias empresariales.

**SENA Emprende Rural:** en este programa se desarrollan procesos de formación y fortalecimiento empresarial y/o comunitario rural mediante dos rutas de atención: Emprendimiento Rural para la generación y fortalecimiento de emprendimientos con enfoque en Autoconsumo y Negocios Rurales; y empleabilidad en ocupaciones rurales para la formación y especialización en competencias técnicas operativas en actividades del sector rural.

**Fortalecimiento empresarial<sup>70</sup>:** consiste en acompañar a los emprendedores en el desarrollo de estrategias de mejora continua, a las empresas formalmente establecidas en etapa temprana.

**Fondo Emprender:** sus recursos provienen de la cuota de monetización pagando el equivalente del valor de la contratación de los aprendices. Se enfoca en apoyar iniciativas especiales a través de recursos de capital semilla para fomentar el emprendimiento a través de la creación de empresas formalmente establecidas, y consecuentemente la creación de empleo formal y decente. Los recursos se asignan a través de convocatorias públicas.

<sup>70</sup> Respuesta al cuestionario de la entrevista por parte de la persona designada por el SENA.

- **Productividad empresarial**

**Fortalecimiento Pymes:** a través de gestores profesionales orientados hacia los diferentes sectores económicos y sociales con prioridad en los de clase mundial, se brinda apoyo a los empresarios para fortalecer sus áreas de procesos, personas, clientes y rentabilidad; de igual forma, brinda asesoría en la formulación del plan de acción correspondiente. Se brinda asesoría financiera, de pensamiento estratégico y de mercados.

**Mipymes se transforma:** el SENA acompaña la transformación digital de las Mipymes colombianas con estrategia de asistencia técnica virtual para aportar al fortalecimiento de las capacidades y modelos de negocio. La metodología utilizada es al de extensionismo tecnológico.

**SENA Innova:** este programa se ofrece en alianza con Colombia Productiva para cofinanciar proyectos que conduzcan a la innovación y sofisticación de productos y servicios empresariales, mediante la incorporación o transferencia de conocimientos, tecnologías y mejores prácticas.

Con base en la anterior descripción de la oferta institucional de los 32 proyectos de inversión del SENA se seleccionaron 16 que se enfocan en los Programas presentados, y se clasificaron en las siguientes áreas estratégicas (véase el cuadro 63)<sup>71</sup>:

- **Formación:** en esta área se agruparon diez proyectos encaminados a financiar la formación y capacitación de trabajadores. Estos proyectos tuvieron asignados en promedio \$800.388 miles de dólares y participaron con el 75,9% de los recursos de inversión. En promedio, entre 2016-2019 los diez proyectos comprometieron el 98% y ejecutaron (obligaron) el 93,5% de los recursos apropiados.
- **Tecnología e innovación:** esta área cuenta con dos proyectos orientados a financiar programas de innovación y desarrollo tecnológico los cuales tuvieron recursos promedio de \$64.474 miles de dólares y representaron el 5,1% de los recursos de inversión. Entre los dos proyectos entre 2016 y 2019 se comprometieron el 99,3% de los recursos y ejecutaron (obligaron) 92,5% de los mismos.
- **Emprendimiento:** en esta área se identificaron dos proyectos de inversión formulados entre 2016 y 2020 que se orientan a la financiación del Fondo Emprender. Estos proyectos contaron con \$33.493 miles de dólares en promedio y participaron con el 3,2% de los recursos de inversión. En promedio, entre 2016-2019 los dos proyectos comprometieron el 100% y ejecutaron (obligaron) el 96,7% de los recursos apropiados.
- **Productividad Empresarial:** en esta área se identificaron dos proyectos de inversión formulados entre 2016 y 2020 que se orientan a la financiación del desarrollo empresarial y el emprendimiento. Estos proyectos contaron con \$16.764 miles de dólares en promedio y participaron con el 1,6% de los recursos de inversión del SENA. En promedio, entre 2016-2019 los dos proyectos comprometieron el 98,5% y ejecutaron (obligaron) el 97,3% de los recursos apropiados.

Excepto el proyecto *Mejoramiento de la formación profesional y de las condiciones técnicas y tecnológicas de los servicios del SENA a nivel nacional* que se clasifica como Sin regionalizar, los proyectos incluidos en el anterior cuadro fueron regionalizados en su formulación. En el cuadro 64 se observa que los recursos de dichos proyectos se distribuyeron en los 32 departamentos del país y en la ciudad de Bogotá. En promedio entre 2016 y 2020 el 49,1% del gasto de inversión se destinó a cinco departamentos: Bogotá (17,8%), Antioquia (10,4%), Valle del Cauca (7,0%), Cundinamarca (4,8%), Santander (4,7%) y Atlántico (4,5%). Además, el 11,8% del gasto no se regionalizó, por lo que a los restantes 27 departamentos sólo se le asignó el 39,1% del total de dichos proyectos.

<sup>71</sup> Dada la desagregación de los programas, y, a su vez su instrumentalización en convocatorias e invitaciones no es posible asignar proyectos de inversión de forma exclusiva a los Programas. Por esto se agrupan según los temas estratégicos.

**Cuadro 63**  
**SENA: presupuesto de inversión y ejecución por programa y proyecto, 2016-2020**  
*(En miles de dólares)*

Área	Proyecto	2016			2017			2018			2019			2020			
		Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución <sup>3</sup>		
			Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.
Formación	Administración educativa y servicios de apoyo a la formación profesional	22 708	98,9	94,9	93,6	25 515	96,7	94,9	94,4	25 707	96,8	96,2	96,1				
	Ampliación de cobertura en formación profesional para mejorar las posibilidades de empleabilidad de los jóvenes en diferentes ciudades a nivel nacional	35 651	98,8	94,5	93,6	24 381	96,3	91,9	91,4	15 052	99,0	94,7	91,7				
	Capacitación a trabajadores y desempleados para su desempeño en actividades productivas, y asesoría y asistencia técnica empresarial, para el desarrollo social, económico y tecnológico, a través de los centros de formación del SENA a nivel nacional	508 019	98,6	96,5	95,6	571 974	98,9	97,8	97,1	622 160	98,1	96,9	96,8				
	Capacitación para el trabajo a jóvenes rurales y poblaciones vulnerables en el territorio nacional	20 430	98,9	98,5	98,2	22 055	99,3	99,2	98,8	23 110	99,5	99,2	99,2				
	Capacitación para personas en situación de desplazamiento para mejorar sus niveles de empleabilidad y la cesación de su condición de desplazado a nivel nacional	12 295	98,8	98,4	98,0	13 364	99,4	99,3	99,1	14 048	99,6	98,8	98,8				
	Capacitación sector industria de la construcción	34 695	99,4	95,3	92,4	57 510	98,9	97,3	75,5	52 511	93,4	78,5	78,5				
	Mejoramiento de la formación profesional y de las condiciones técnicas y tecnológicas de los servicios del SENA a nivel nacional	107 346	99,4	88,5	77,2	128 088	89,8	79,9	64,1	99 650	98,7	74,5	74,5				

Cuadro 63 (conclusión)

Área	Proyecto	2016			2017			2018			2019			2020							
		Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución <sup>a</sup>						
			Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.				
Formación	Consolidación del sistema nacional de formación para el trabajo nacional									8 838	98,6	94,7	94,7	8 009	87,1	62,7	62,6				
	Servicio de orientación ocupacional, formación y emprendimiento para población desplazada por la violencia a nivel nacional									13 037	98,1	97,3	97,3	14 440	81,7	51,7	51,7				
	Mejoramiento del servicio de formación profesional del SENA nacional									819 422	98,2	87,4	87,3	701 925	73,3	51,7	51,2				
Tecnología e Innovación	Implantación de programas para la innovación y el desarrollo tecnológico.	60 265	99,8	95,5	91,2	64 880	98,6	93,4	90,1	68 666	99,8	91,0	91,0								
	Implantación de programas para la innovación y el desarrollo tecnológico a nivel nacional									67 872	98,9	90,1	85,6	60 689	58,3	23,6	23,5				
Emprendimiento	Apoyo a iniciativas empresariales mediante el fondo emprendedor (FE)	23 037	100,0	100,0	100,0	39 120	100,0	100,0	100,0	44 281	100,0	87,0	87,0								
	Apoyo a iniciativas empresariales fondo emprendedor (FE) a nivel nacional									31 617	100,0	100,0	100,0	29 409	100,0	57,4	57,4				
Productividad Empresarial	Asistencia al desarrollo empresarial, el emprendimiento y el empresarismo	8 837	98,6	98,5	98,4	9 606	97,9	97,8	97,6	9 528	99,3	99,2	99,2								
	Servicio de formación para el emprendimiento, fomento del emprendimiento y fortalecimiento empresarial a nivel nacional									30 323	98,3	93,5	93,5	25 525	82,8	49,0	49,0				
<b>Total</b>		<b>833 284</b>	<b>98,9</b>	<b>95,4</b>	<b>92,9</b>	<b>956 492</b>	<b>97,6</b>	<b>95,0</b>	<b>90,9</b>	<b>974 712</b>	<b>98,2</b>	<b>92,8</b>	<b>92,7</b>	<b>971 108</b>	<b>98,3</b>	<b>88,4</b>	<b>88,0</b>	<b>839 997</b>	<b>73,7</b>	<b>49,9</b>	<b>49,4</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> Datos a septiembre de 2020.

**Cuadro 64**  
**SENA: presupuesto de inversión y ejecución por departamento, 2016-2020**  
*(En miles de dólares)*

Departamento	2016				2017				2018				2019				2020			
	Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución <sup>a</sup>		
		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.
Amazonas	1 762	94	91	91	4 505	99	95	93	3 248	97	95	95	4 627	97	83	82	4 078	66	48	48
Antioquia	63 876	99	99	98	97 128	100	99	97	105 040	99	97	97	124 172	99	90	89	106 824	73	50	50
Arauca	2 861	97	91	90	5 198	99	99	98	5 005	98	97	97	5 897	98	89	88	5 317	75	49	48
Atlántico	31 723	99	98	95	43 756	100	97	95	46 394	99	94	93	49 897	98	89	89	42 597	76	52	52
Bogotá	283 788	98	95	94	138 409	99	97	95	167 098	96	90	90	136 028	98	88	88	127 078	71	49	48
Bolívar	20 430	98	96	94	31 610	99	98	95	30 569	98	96	96	37 904	98	86	86	31 762	75	51	50
Boyacá	16 058	99	95	94	23 849	99	98	94	24 685	99	96	96	31 190	99	89	88	23 613	77	53	53
Caldas	13 211	99	97	94	22 666	99	98	96	21 525	98	96	96	26 204	97	87	86	22 742	69	46	46
Caquetá	6 589	100	98	98	6 902	99	99	97	7 489	98	96	96	8 823	98	91	90	7 433	77	49	48
Casanare	3 917	98	93	93	6 219	98	97	96	6 192	98	92	92	8 400	97	85	85	7 293	73	46	46
Cauca	14 198	100	99	99	19 961	100	99	96	22 902	99	90	90	26 576	99	85	85	23 069	75	51	51
Cesar	13 919	99	96	95	19 132	99	97	93	23 117	99	96	96	29 697	97	84	84	26 076	72	51	50
Chocó	4 434	99	97	96	6 805	99	98	95	6 956	97	95	95	7 557	97	87	87	7 327	68	45	45
Córdoba	8 554	100	98	97	16 208	99	98	95	15 150	98	97	97	21 592	99	90	90	19 465	80	51	50
Cundinamarca	29 789	100	99	98	43 782	100	99	97	51 115	99	97	97	55 944	99	89	89	50 088	77	52	52
Guainía	1 542	99	99	99	3 699	99	99	99	2 884	98	97	97	3 400	97	89	88	3 267	65	46	45
Guajirá	7 863	99	98	97	16 201	100	99	94	15 682	99	96	96	19 183	98	89	89	15 901	71	54	53
Guaviare	2 851	99	98	98	7 839	100	99	98	5 709	98	87	87	6 300	98	90	90	5 091	74	51	50
Huila	19 265	100	99	97	25 722	100	99	96	26 193	99	97	97	32 945	99	91	90	27 190	73	48	47
Magdalena	9 190	98	95	91	18 549	99	98	96	14 783	99	94	93	18 236	99	85	85	14 473	73	50	49
Meta	8 665	99	96	94	14 084	99	97	95	14 418	98	94	94	18 251	98	88	88	15 138	71	49	48
N. Santander	14 033	99	93	90	22 501	99	98	95	26 773	98	96	96	25 208	98	89	88	21 743	76	50	50
Nariño	10 764	99	97	97	17 348	99	98	96	16 907	99	97	97	22 229	99	89	89	17 822	73	50	49
Putumayo	5 609	98	95	95	8 894	99	97	89	7 668	98	94	94	9 858	98	89	89	8 065	76	50	50
Quindío	11 782	98	97	96	19 631	99	98	94	18 876	98	94	94	20 015	97	86	86	15 972	75	51	50
Risaralda	12 370	99	98	96	17 908	99	99	95	20 049	98	96	96	24 951	98	90	90	19 708	73	48	48
San Andrés	6 561	96	95	95	8 670	98	97	97	7 410	96	94	94	8 228	98	89	89	7 740	74	49	49
Santander	28 417	100	99	98	47 207	98	95	92	47 417	99	97	97	55 305	99	89	88	48 558	75	50	50
Sucre	5 894	99	96	95	10 238	100	98	97	9 097	99	95	95	10 074	98	89	88	8 462	78	48	48
Tolima	18 135	98	98	96	28 414	100	99	97	30 073	99	97	97	33 291	99	91	90	28 938	78	50	49
Valle	44 624	100	99	97	67 179	100	97	96	69 734	99	96	96	82 629	99	88	88	71 481	72	49	49
Vaupés	1 232	97	96	96	1 697	98	98	98	2 130	97	96	96	2 847	94	84	84	2 581	65	46	46
Vichada	1 587	97	94	94	2 768	94	89	89	2 772	97	96	95	3 651	93	84	84	3 106	65	48	48
Sin regionalizar	107 790	99	88	77	131 815	87	78	62	99 650	99	75	75								
Total	833 284	99	95	93	956 492	98	95	91	974 712	98	93	93	971 108	98	88	88	839 997	74	50	49

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> Datos a septiembre de 2020.

## K. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)

### 1. Naturaleza de la entidad

En 2011 a través del Decreto 4155 se transformó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional —Acción Social— en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y se estableció su objeto: formular, adoptar, dirigir y ejecutar las políticas, planes y programas para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada, y la reintegración social y económica.

Posteriormente, el Decreto 2559 de 2015 fusiona la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (Anspe) y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT) al DPS. Su objeto se consolidó alrededor de la formulación, adaptación, dirección, coordinación y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, el desarrollo territorial y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado.

El DPS es un organismo del sector central de la administración pública que pertenece a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, en los términos del artículo 38 de la Ley 489 de 1998. Adicionalmente, este ministerio es el líder del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación que, a su vez, está integrado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Centro de Memoria Histórica y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

El DPS tiene direcciones regionales que prestan asistencia técnica a las entidades territoriales, participan en la planeación de intervenciones y su seguimiento, en el proceso de focalización de las entidades, prestar asistencia y asesoría a nivel territorial, entre otras. Las regionales son: Atlántico, Bogotá, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Quindío, Sucre, Urabá, Valle del Cauca.

### 2. Fuente de recursos

Según la Ley del PGN de 2020 el presupuesto de gastos asignado al DPS ascendió a \$2.388.444 miles de dólares que representan el 49,4% del presupuesto del sector administrativo Inclusión Social y Reconciliación. Este presupuesto se distribuyó en \$1.447.442 miles de dólares para funcionamiento (60,6%) y \$941.001 miles de dólares para inversión (39,4%). Es de notar que este es un comportamiento atípico de la entidad derivado de la emergencia sanitaria, puesto que los recursos del Fondo de Emergencia se encuentran en el rubro de transferencias en 2020. En años anteriores, por ejemplo 2019, el presupuesto total fue de \$909.140 miles de dólares, de los cuales 5,3% se asignaron a funcionamiento y 94,7% a inversión (véase el cuadro 65).

**Cuadro 65**  
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social: presupuesto por rubro presupuestal, 2017-2020  
(En miles de dólares)

Concepto	2017	2018	2019 <sup>a</sup>	2020 <sup>a</sup>
Funcionamiento	50 556	53 990	47 985	1 447 442
Gastos de personal	34 446	37 828	32 178	26 926
Gastos generales	12 979	13 194	14 448	12 989
Transferencias	3 131	2 968	1 360	1 407 527
Inversión	1 125 068	987 344	861 155	941 001
Total	1 175 624	1 041 334	909 140	2 388 444
Total sector Inclusión Social y Reconciliación	3 875 547	3 849 052	3 500 427	4 837 172
Participación Prosperidad Social (en porcentajes)	30,3	27,1	26,0	49,4
Total PGN	77 700 792	79 808 264	76 312 584	81 211 564
Participación Prosperidad Social (en porcentajes)	1,51	1,30	1,19	2,94

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Cálculos propios.

<sup>a</sup> Gastos generales incluye gastos por tributos, multas sanciones e intereses de mora.

### Recursos de inversión totales y ejecución

Entre 2016 y 2020 los recursos destinados al rubro de inversión de Prosperidad Social fueron en promedio de \$991.691 miles de dólares. En este período los gastos de inversión se distribuyeron en 28 proyectos de los cuales 25 fueron clasificados como regionalizables. Los proyectos con mayores valores promedios corresponden a los que están orientados a las transferencias monetarias para población vulnerable o para disminuir la pobreza y al fortalecimiento de la infraestructura social (véase el cuadro 66).

**Cuadro 66**  
**Departamento Administrativo para la Prosperidad Social: presupuesto de inversión por proyecto, 2016-2020**  
*(En miles de dólares)*

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018 <sup>a</sup>	2019	2020	Promedio
Implementación sistema de transferencias monetarias condicionadas para población vulnerable a nivel nacional-FIP	Sí	693 011	743 784	745 046			727 280
Implementación de transferencias monetarias condicionadas para población vulnerable a nivel nacional-FIP nacional	Sí				631 254	507 295	569 274
Implementación obras para la prosperidad a nivel nacional-FIP	Sí	227 254	227 593	93 127			182 658
Fortalecimiento para el desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional-FIP nacional	Sí			0	142 710	255 629	132 780
Implementación de transferencias Monetarias No Condicionas para disminuir pobreza monetaria en la población pobre Nacional	Sí					75 592	75 592
Implementación de un esquema especial de acompañamiento familiar dirigido a la población víctima de desplazamiento forzado retornada o reubicada en zonas rurales, a nivel nacional	Sí				51 870	31 884	41 877
Implementación de un esquema de acompañamiento a víctimas del desplazamiento forzoso retornados o reubicados, para el fortalecimiento de capacidades para su subsistencia digna e integración comunitaria, con enfoque reparador a nivel nacional	Sí	40 422	40 463	40 497			40 460
Implementación de la estrategia de acompañamiento familiar y comunitario para la superación de la pobreza a nivel nacional	Sí		24 378	44 193			34 286
Implementación de la estrategia nacional para la superación de la pobreza extrema	Sí	41 026	16 928				28 977
Implementación de herramientas para la inclusión productiva de la población en situación de vulnerabilidad o víctima del desplazamiento, nacional-FIP	Sí	24 096	38 944	21 621			28 220
Implementación de la estrategia de acompañamiento familiar y comunitario para la superación de la pobreza-FIP a nivel nacional	Sí					18 337	18 337
Implementación de herramientas para la inclusión productiva de la población en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad y víctimas del desplazamiento forzado por la violencia FIP a nivel nacional	Sí				10 220	23 247	16 733

Cuadro 66 (conclusión)

Proyecto	Regionalizable	2016	2017	2018 <sup>a</sup>	2019	2020	Promedio
Implementación de intervención integral APD con enfoque diferencial étnico para indígenas y afros a nivel nacional	Sí				11 276	17 925	14 601
Implantación de un programa red de seguridad alimentaria - RESA región nacional	Sí	16 946	21 086	399			12 811
Implementación instrumento de atención integral para población desplazada con enfoque diferencial - APD	Sí	12 896	5 760	11 654			10 103
Implementación de la estrategia de acompañamiento familiar y comunitario y gestión de la oferta social para la superación de la pobreza-FIP a nivel nacional	Sí				7 966		7 966
Implementación de unidades productivas de autoconsumo para población pobre y vulnerable nacional	Sí				4 571	7 359	5 965
Implementación, ampliación y mantenimiento de las tecnologías de información y comunicaciones en DPS a nivel nacional.	No	4 994					4 994
Fortalecimiento de capacidades locales y regionales para la construcción colectiva de condiciones de desarrollo y paz	Sí	4 797	2 853	517			2 722
Fortalecimiento de la Gestión de Oferta para la Superación de la Pobreza-FIP a nivel Nacional	Sí					2 593	2 593
Fortalecimiento y generación de capacidades de las organizaciones de la cumbre agraria para el diseño y estructuración de proyectos. Nacional	Sí	2 455					2 455
Implementación y ampliación de las tecnologías de información y comunicaciones en DPS a nivel nacional	No		3 277	3 172	983	871	2 076
Implementación estrategia de acompañamiento social al programa de vivienda con subsidios en especie nivel nacional	Sí	1 598					1 598
Implementación empleo temporal para población pobre extrema, vulnerable y víctima de la violencia por desplazamiento en el territorio nacional	Sí	1 508					1 508
Fortalecimiento a entidades territoriales en política de seguridad alimentaria nacional	Sí				305	270	287
Implementación metodologías de acompañamiento socialmente masivo para la inclusión social de jóvenes y comunidades vulnerables nacional	Sí		0,36122				0,36
Implementación de subsidio económico para población adulta mayor en situación de vulnerabilidad - Nacional	Sí					0,27	0,27
Implementación de alianzas por lo social	No						
<b>Total</b>		<b>1 071 002</b>	<b>1 125 068</b>	<b>960 227</b>	<b>861 155</b>	<b>941 001</b>	<b>991 691</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> El total del año 2018 de la base del DNP no coincide con el valor de la apropiación indicada en las bases del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 3. Programas

Una de las estrategias de DPS es la de inclusión productiva, en la que se enmarcan los siguientes programas:

- **Mi Negocio:** este Programa promueve y fortalece emprendimientos y la creación de proyectos productivos en la base de la pirámide, a través del desarrollo de capacidades y la capitalización de los negocios y emprendimientos. Inicia con la capacitación del futuro empresario a través de talleres en temáticas empresariales para construir un plan de negocio estructurado. Posteriormente, una vez aprobado el plan de negocios se adelanta una capitalización con la compra de maquinaria e insumos, y se finaliza con un proceso de acompañamiento personalizado, para velar por el funcionamiento de los negocios en el tiempo<sup>72</sup>.
- **Emprendimiento colectivo:** se enfoca en el fortalecimiento de competencias empresariales de organizaciones productivas formalmente constituidas, mediante asistencia técnica a la medida de las necesidades de las organizaciones y el acceso a activos productivos pertinentes a la actividad económica desarrollada<sup>73</sup>.
- **Familias en su tierra (FEST):** atiende población víctima del desplazamiento forzado que ha retornado o se ha reubicado para contribuir a mejorar sus condiciones de vida mediante el acceso a alimentos para autoconsumo, impulso a iniciativas productivas, fortalecimiento al liderazgo y la mejora de sus condiciones de habitabilidad. Entre otros beneficios, se apoya a través de formación en temas empresariales para el fortalecimiento del proyecto productivo y de la implementación y capitalización del proyecto productivo.

Según la anterior descripción se seleccionaron dos de los 28 proyectos de inversión puesto que están destinados a financiar la oferta del Departamento orientada a la inclusión productiva (véase el cuadro 67):

- **Inclusión productiva:** los dos proyectos financian la implementación de herramientas para la inclusión productiva de la población en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad y víctimas del desplazamiento forzado por la violencia. Estos proyectos tuvieron asignados en promedio \$23.626 miles de dólares y participaron con el 2,3% de los recursos de inversión. En promedio, entre 2016-2019 los dos proyectos comprometieron el 98,8% y ejecutaron (obligaron) el 81,6% de los recursos apropiados.

En el cuadro 68 se observa que el total de los recursos de los proyectos incluidos en el anterior cuadro se distribuyeron en los 32 departamentos del país y en la ciudad de Bogotá. En promedio entre 2016 y 2020 el 50% del gasto de inversión se destinó a ocho departamentos: Atlántico (10,0%), Nariño (7,6%), Bolívar (6,6%), Valle del Cauca (6,1%), Cauca (5,8%), Córdoba (4,9), Sucre (4,7%) y Magdalena (4,4%). El restante 50% se asignó a los otros 25 departamentos y Bogotá.

<sup>72</sup> <https://prosperidadsocial.gov.co/sgpp/inclusion-productiva/mi-negocio/>.

<sup>73</sup> <https://prosperidadsocial.gov.co/sgpp/inclusion-productiva/mi-negocio/>.

**Cuadro 67**  
**Departamento Administrativo para la Prosperidad Social: presupuesto de inversión y ejecución por programa y proyecto, 2016-2020**  
*(En miles de dólares)*

Proyecto	2016			2017			2018			2019			2020							
	Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución <sup>a</sup>						
		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.				
Implementación de herramientas para la inclusión productiva de la población en situación de vulnerabilidad o víctima del desplazamiento	24 096	99,6	95,5	62,6	38 944	99	84	84	21 621	99	80	80								
Implementación de herramientas para la inclusión productiva de la población en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad y víctimas del desplazamiento forzado por la violencia a nivel nacional													10 220	97,7	67,1	67,1	23 247	47,8	28,6	28,6
<b>Total</b>	<b>24 096</b>	<b>99,6</b>	<b>95,5</b>	<b>62,6</b>	<b>38 944</b>	<b>98,8</b>	<b>83,5</b>	<b>83,5</b>	<b>21 621</b>	<b>99,3</b>	<b>80,4</b>	<b>80,4</b>	<b>10 220</b>	<b>97,7</b>	<b>67,1</b>	<b>67,1</b>	<b>23 247</b>	<b>47,8</b>	<b>28,6</b>	<b>28,6</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> Datos a septiembre de 2020.

**Cuadro 68**  
**Departamento Administrativo para la Prosperidad Social: presupuesto de inversión y ejecución por departamento, 2016-2020**  
 (En miles de dólares)

Departamento	2016				2017				2018				2019				2020			
	Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución			Aprop.	Porcentaje de ejecución <sup>a</sup>		
		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.		Comp./ Apro.	Oblig./ Apro.	Pago/ Apro.
Amazonas																	82			
Antioquia	1 192	100	95	63	1 908	99	75	75	444	99	80	80	684	98	67	67	1 420	41	29	28
Arauca					128	100	98	98	802	99	80	80	112	98	67	67	212	76	46	46
Atlántico	4 498	100	95	63	3 655	99	79	79	1 545	99	80	80					608	3	2	2
Bogotá	999	100	95	63	1 637	99	67	67									128	60	37	37
Bolívar	1 211	100	95	63	2 985	99	80	80	1 458	99	80	80	1 004	98	67	67	1 802	64	38	38
Boyacá	205	100	95	63	422	98	83	83	454	99	80	80					82			
Caldas	205	100	95	63	661	99	89	89	831	99	80	80					569			
Caquetá	247	100	95	63	422	98	83	83	411	99	80	80	104	98	67	67	690	21	13	13
Casanare	246	100	95	63	570	99	85	85	308	99	80	80								
Cauca	1 512	100	95	63	3 676	100	97	97	803	99	80	80	474	98	67	67	1 024	43	25	25
Cesar	493	100	95	63	1 152	99	83	83	465	99	80	80	1 162	98	67	67	1 996	73	43	43
Chocó	260	100	95	63	987	99	83	83	348	99	80	80	762	98	67	67	991	59	34	34
Córdoba	835	100	95	63	1 795	99	84	84	1 075	99	80	80	879	98	67	67	1 697	70	42	42
Cundinamarca	639	100	95	63	1 046	99	76	76					156	98	67	67	579	10	6	6
Guainía																	73			
Guajirá	807	100	95	63	2 524	99	85	85	1 342	99	80	80	127	98	67	67	405	37	22	22
Guaviare									42	99	80	80	149	98	67	67	255	80	48	48
Huila	370	100	95	63	1 010	99	88	88	1 777	99	80	80	164	98	67	67	879	26	15	15
Magdalena	731	100	95	63	1 641	99	84	84	938	99	80	80	804	98	67	67	1 590	61	36	36
Meta	489	100	95	63	844	98	83	83	174	99	80	80	156	98	67	67	627	34	21	21
N. Santander	734	100	95	63	1 455	98	83	83	359	99	80	80	707	98	67	67	1 428	70	42	42
Nariño	3 211	100	95	63	2 322	99	87	87	2 025	99	80	80	937	98	67	67	1 249	38	21	21
Putumayo					169	98	83	83	212	99	80	80	564	98	67	67	926	64	38	38
Quindío	205	100	95	63	677	99	89	89	794	99	80	80					82			
Risaralda	235	100	95	63	453	98	82	82	285	99	80	80					82			
San Andrés	164	100	95	63	417	99	86	86	189	99	80	80					82			
Santander	496	100	95	63	1 126	99	86	86	1 358	99	80	80					365	9	7	7
Sucre	2 705	100	95	63	1 181	98	83	83	768	99	80	80	365	98	67	67	1 091	45	27	27
Tolima	436	100	95	63	675	98	83	83	905	99	80	80	164	98	67	67	879	28	17	17
Valle	968	100	95	63	3 405	99	83	83	1 509	99	80	80	747	98	67	67	1 185	54	31	31
Vaupés																	82			
Vichada																	82			
Total	24 096	100	95	63	38 944	99	84	84	21 621	99	80	80	10 220	98	67	67	23 247	48	29	29

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Cálculos propios.

<sup>a</sup> Datos a septiembre de 2020.



## IV. Conclusiones y recomendaciones

Los tres capítulos presentados más arriba han permitido identificar y describir el Sistema de Apoyo Público a las Empresas en Colombia a partir del arreglo institucional que posee el país para promover el desarrollo empresarial, esto es, el SNCI. En el capítulo uno se mostró que este arreglo institucional fue concebido en la década de los noventa del siglo pasado bajo la premisa de impulsar la competitividad del sector productivo colombiano y que a partir de la década que finaliza este objetivo se amplió a impulsar también la productividad y la innovación. Así mismo, en el capítulo uno se evidenció que el arreglo institucional ha buscado desde sus inicios que exista representación del sector privado y de la sociedad civil para que puedan contribuir en las orientaciones de política pública. Un aspecto fundamental de dicho arreglo ha sido su definición como un conjunto de lineamientos, normas, actividades, recursos, programas e instituciones públicas y privadas que promueven la puesta en marcha de una política de competitividad, productividad e innovación.

Usando el SNCI como referente se seleccionaron las entidades públicas del orden nacional que tienen entre sus objetivos y funciones apoyar el desarrollo productivo de las empresas dando como resultado un grupo de once entidades. Este grupo de entidades se denominó Sistema de Apoyo Público a las Empresas en Colombia y está conformado por cinco ministerios y seis entidades adscritas o vinculadas a éstos. El estudio realizado en el capítulo tres indicó que el sector administrativo de Comercio, Industria y Turismo cuenta con cuatro patrimonios autónomos (FONTUR, Colombia Productiva, Innpulsa y Procolombia) que también apoyan el desarrollo productivo de las empresas motivo por el cual fueron incluidos en el Sistema.

Con base en la información del PGN se determinó que las once entidades y los cuatro patrimonios autónomos tuvieron entre 2017-2020 un presupuesto promedio de \$2.364 millones de dólares que equivale al 3,0% del PGN y al 0,75% del PIB. La comparación realizada entre la oferta institucional de las entidades del Sistema con los objetivos, actividades y productos de los proyectos de inversión de éstas permitió calcular el monto de recursos del presupuesto que fue destinado a los programas de desarrollo productivo: \$1.415 millones de dólares en promedio entre 2016 y 2020, que corresponden al 1,9% del total del PGN y al 0,47% del PIB. Lo anterior permite concluir que las entidades del Sistema dirigen en promedio el 59,9% de su presupuesto a programas de desarrollo productivo.

La desagregación del monto dirigido a los programas de desarrollo productivo por entidades mostró una alta concentración ya que el 64,7% de éste correspondió a una sola entidad: SENA. A su vez, si se tiene en cuenta que en esta entidad el programa de *Formación* es el que tuvo la mayor participación

es posible señalar que el 56,5% de los recursos del Sistema se dirigen a la formación del capital humano requerido por el sector empresarial. De este resultado se deriva que, si bien se requieren más recursos para contribuir con el fortalecimiento del capital humano, es necesario profundizar el análisis de las necesidades presentes y futuras de formación del país debido a que es un aspecto al cual se destina un porcentaje importante de los recursos del Sistema de Apoyo Público a las Empresas.

El análisis por entidades mostró igualmente que el 32,1% de los recursos dirigidos a los programas de desarrollo productivo se distribuyó en cinco entidades (MADR, MinCIT, MinCiencias, ADR y AGROSAVIA) en las que los programas a los que se les destina mayores recursos son: Crédito de fomento agropecuario; promoción de las exportaciones, la atracción de inversión extranjera directa y la promoción del turismo internacional; formación del capital humano en CTel; Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDAR); y proyectos de I+D+i. Este resultado muestra la multiplicidad de objetivos que persiguen las entidades del Sistema en cuanto al desarrollo productivo y sugiere la necesidad de evaluar la pertinencia de análisis de focalización de los recursos y los mecanismos para hacerlo, puesto que también se identifica un alto número de programas, convocatorias e invitaciones que, en algunas ocasiones, no son permanentes.

Otro resultado que se deriva del cálculo del monto dirigido a los programas de desarrollo productivo es que la principal fuente de financiación es el PGN ya sea de manera directa o de forma indirecta cuando los recursos son gestionados con otras entidades del orden nacional. Ello indica que, aunque las entidades tienen la posibilidad de gestionar recursos con fuentes diferentes al PGN, no existe una búsqueda activa de recursos de fuentes alternativas y evidencia la necesidad de formular una estrategia desde el comité ejecutivo del SNCI que permita la consecución de este tipo de recursos para las entidades del Sistema.

En cuanto a la distribución regional de los recursos dirigidos a los programas de desarrollo productivo se encontró que la información suministrada al DNP por las entidades en la etapa de formulación de los proyectos de inversión es indicativa ya que en la mayoría de los casos no es posible garantizar esa distribución regional porque la asignación de los recursos en la ejecución de los programas se hace por demanda. Lo anterior implica que el DNP debe fortalecer el seguimiento que realiza sobre la distribución regional de los recursos de inversión de forma tal que esta información permita evidenciar patrones de concentración por departamentos, estudiar las razones por las cuales se presentan y proponer en el marco del SNCI estrategias para alcanzar una distribución equitativa entre los departamentos del país.

Las entrevistas realizadas a siete entidades del Sistema proporcionaron una valiosa información sobre el diseño, ejecución y seguimiento de los programas de desarrollo productivo. En primer lugar, se concluyó que la definición de las características del programa está fuertemente ligada a los lineamientos de política y a la misionalidad de las entidades y en los casos en que los recursos ejecutados pertenecen a otra entidad son igualmente sus lineamientos de política y misionalidad los que definen el diseño de los programas que se ofrecerán. Así, por ejemplo, para los patrimonios autónomos del sector Comercio, Industria y Turismo, el MinCIT es quien define las metas y si busca un énfasis sectorial o regional, para consignarlo en la resolución que firma con el patrimonio autónomo respectivo. Los patrimonios, a su vez, pueden gestionar recursos y alianzas con otras entidades, y en algunos casos logran que éstas se adhieran a un programa existente apalancando recursos para ampliar su alcance, pero en la mayoría de los casos son las condiciones y solicitudes del aliado las que dan forma a un nuevo programa o instrumento.

En segundo lugar, aun cuando cada entidad señaló contar con mecanismos o instrumentos para conocer las necesidades de los usuarios, en muy pocos casos hay mecanismos formales y sistemáticos para llevar a cabo esta labor. Así mismo, si bien se mencionaron instancias regionales como las CRCIs y su rol para comunicar la visión del nivel territorial, no se identificaron canales expresos para sistematizar, procesar y concluir sobre las necesidades e incorporarlas en el diseño de los instrumentos. Aunque se tienen los diagnósticos y apuestas productivas derivadas de las ADCI, la información no es de fácil acceso ni análisis, no se encuentra consolidada para el país agregando los 32 departamentos y no es posible descargar una única base. Se sugiere que, en el marco del SNCI, se analice y entregue a las entidades del orden nacional un producto consolidado y "digerido o digerible", con base en las ADCI, que les permita

extraer de allí los elementos de diagnóstico útiles para el diseño de los programas e instrumentos. Esta labor podría realizarse a través de los comités técnicos del SNCI. Adicionalmente, se requiere avanzar en la definición de mecanismos formales y comunes para las entidades del Sistema, para hacer uso de otras herramientas existentes que, desde las regiones, brindan diagnósticos que podrían ser útiles para las entidades del orden nacional como base para el diseño de los programas.

En tercer lugar, si bien la mayoría de las entidades cuentan con marcos de política claros en los cuales establecen lineamientos, objetivos o líneas estratégicas, no siempre es directa la identificación de los programas en sus páginas electrónicas o en sus informes de gestión. En algunas entidades los programas corresponden más a una serie de convocatorias que varían año a año, a veces dependientes de la fuente de financiación.

En cuarto lugar, es excepcional que en el diseño de los Programas se incluyan condiciones o características que permitan reconocer las diferencias regionales y garantizar la cobertura e impacto en todos los departamentos del país. Exceptuando la ADR, la regionalización de los programas está atada a la fuente de recursos y a la existencia de aliados de los departamentos. Suscribir convenios con entidades territoriales es el mecanismo que las entidades del Sistema utilizan para apalancar recursos, ampliar el alcance de sus programas y focalizarlos en el nivel regional. No obstante, esta práctica no es sistemática y requiere en la mayoría de los casos que los recursos del orden nacional sean complementados con los provistos por los entes territoriales. La ADR si hace distribución regional de los recursos, ex ante, y los asigna por proyectos garantizando que se agote el cupo correspondiente. Para definir el presupuesto del programa por departamento la ADR utiliza el Indicador de Distribución Regional, una medida basada en datos del Censo Nacional Agropecuario que brinda información objetiva sobre la actividad económica de las regiones. Esta es una práctica que se sugiere estudiar y socializar con las demás entidades del Sistema para que se revise si es posible implementar metodologías similares que permitan ampliar la cobertura de los Programas a los territorios según sus condiciones.

Finalmente, los programas cuentan en la mayoría de los casos con mecanismos para evaluar el cumplimiento de las metas definidas para cada uno de ellos. No obstante, en muchas ocasiones tanto las metas como el cumplimiento de éstas no se encuentran a disposición del público en general y los reportes generados son utilizados para fines contractuales cuando existen convenios interadministrativos, o para soportar el cumplimiento de los planes de acción ante los mecanismos de control interno o los entes de control externos a las entidades. Las evaluaciones de impacto son esporádicas y en pocas ocasiones se define una variable a la que se le dé un seguimiento durante la intervención del programa y después de finalizado. Esta conclusión plantea al DNP la necesidad de ampliar el acompañamiento técnico en cuanto a la definición de instrumentos de evaluación de resultados e impacto buscando ampliar las agendas de evaluación y las metodologías disponibles para los diferentes programas.



## Bibliografía

- AGROSAVIA, <https://www.AGROSAVIA.co/nosotros/sedes>, consultada el 30/10/2020.
- \_\_\_\_\_(2020), <https://www.agrosavia.co/nosotros/sedes/centro-de-investigaci%C3%B3n-la-selva>.
- \_\_\_\_\_(2019), *Más Savia para el Agro Colombiano*. Informe de la primera evaluación externa de desempeño institucional. [https://www.agrosavia.co/media/3399/af\\_informe-evaluacion-institucional-agrosavia\\_.pdf](https://www.agrosavia.co/media/3399/af_informe-evaluacion-institucional-agrosavia_.pdf).
- \_\_\_\_\_(2019b), *Informe anual 2019*.
- \_\_\_\_\_(2019c), *Estados financieros a diciembre de 2019 con información comparativa al 31 de diciembre de 2018*.
- Artesanías de Colombia (2020), *Informe de gestión 2019*. Marzo de 2020, Bogotá, Colombia.
- CORPOICA (1994), *Marco estratégico de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria*. Sistema de Planeación, seguimiento y evaluación, julio, <https://www.agrosavia.co/qu%C3%A9-hacemos>, consultada el 30/10/2020.
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) (2020), *Informe al Congreso 2020*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019), *Guía de la Regionalización del Presupuesto General de la Nación*. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Versión 6.0.
- \_\_\_\_\_(2016), Documento CONPES 3866: *Política nacional de desarrollo productivo*. Bogotá.
- \_\_\_\_\_(2011), *Manual de Procedimientos del Banco Nacional de Programas y Proyectos, BPIN – 2011*. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.
- \_\_\_\_\_(2006), Documento CONPES 3439: *Institucionalidad y principios rectores de política para la competitividad y productividad*. Bogotá.
- Fondo Nacional de Turismo (Fontur) (2020), *Manual para la destinación de recursos y presentación de Proyectos*. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Bogotá, Colombia, Abril.
- GEM Colombia (2019), *Estudio de la actividad emprendedora en Colombia, basado en GEM Colombia 2018-2019*.
- Guerra, M.; Oviedo, J. (2011), *De las telecomunicaciones a las TIC: Ley de TIC de Colombia (L1341/09)*. CEPAL - Serie Estudios y perspectivas - Colombia – No. 22.
- Gutiérrez, L.H. (2013), *TIC y sector productivo en Colombia: en la búsqueda de políticas que impulsen un uso integral*. En Rovira, S.; Stumpo, G. (Compiladores). Entre mitos y realidades. TIC, políticas públicas y desarrollo productivo en América Latina. Capítulo VI. CEPAL.
- Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (Colciencias) (2019), *Informe de Gestión y resultados Colciencias, presentado al Congreso de la República de Colombia*. Bogotá, Colombia 2019.
- Leibovich, J. (1994), *Comentarios a la ley general de desarrollo agropecuario y pesquero (Ley 101 de 1993)*. Coyuntura Económica. Vol. XXIV, No. 4, Diciembre de 1994, pp. 165-169. Fedesarrollo, Bogotá – Colombia.

- Lederman, D.; Messina, J.; Pienknagura, S.; Rigolini, J. (2014), *El emprendimiento en América Latina: muchas empresas y poca innovación*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Regional (MADR) (2020), *Memorias al Congreso de la República de Colombia 2019–2020*. Bogotá, Colombia Julio 2020.
- \_\_\_\_\_(2019), *Memorias al Congreso de la República de Colombia 2018–2019*. Bogotá, Colombia Julio 2019.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) (2020), *Informe de rendición de cuentas 2019*. Bogotá, Colombia abril 2020.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2020a), *Pacto por el desarrollo empresarial. Política Industrial en marcha*. Septiembre de 2020.
- \_\_\_\_\_(2020b), *Oferta Institucional Sector Comercio, Industria y Turismo*. Febrero 2020.
- \_\_\_\_\_(2020b), *Informe al Congreso de la República 2019-II a 2020-I*. Sector comercio, industria y Turismo.
- Ministerio de Cultura (MinCultura) (2020), *Informe de gestión para el Congreso de la República de Colombia. Sector cultura junio 2019 – mayo 2020*.
- \_\_\_\_\_(2019), *Informe de gestión al Congreso de la República de Colombia 2018. Sector cultura junio 2018-mayo 2019*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020), *Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano*. Cuarta edición revisada. Febrero de 2020.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) (2020), *Informe de gestión al congreso de la república / 2019-2020 / Sector TIC*. Junio de 2020.
- PROCOLOMBIA (2020), *Informe de gestión PROCOLOMBIA. Agosto 2018–Julio 2020*.
- \_\_\_\_\_(2018), *Una Colombia más grande. Informe de gestión 2016–2018*.
- OECD/UN/UNIDO (2019), *Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity. Development Pathways*, OECD Publishing, Paris <https://doi.org/10.1787/9789264312289-en>.
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (2019), *Plan Estratégico Institucional*. Dirección de planeación y Direccionamiento Corporativo, Bogotá, Colombia.
- \_\_\_\_\_(2019). *Plan de Gestión Estratégica del Talento Humano*. Diciembre de 2019, Bogotá, Colombia.

## **Anexo**

## A. Conceptos

**Cuadro A1**  
**Definiciones utilizadas para el desarrollo del estudio**

Concepto	Descripción (Colombia)	Ejemplo (Colombia)
Organismo o entidad de la administración central <sup>a</sup> (Ley 489 de 1998)	Los ministerios y departamentos administrativos constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional. Deben ser creados por ley <sup>b</sup> y en ella se determinan sus objetivos, estructura orgánica y el soporte presupuestal. Orientan y coordinan el cumplimiento de las funciones a cargo de las entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta que les estén adscritas o vinculadas o integren el Sector Administrativo correspondiente <sup>c</sup> .	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Organismo o entidad descentralizada <sup>d</sup>	Organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gozan de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente. Participan en la formulación de la política, en la elaboración de los programas sectoriales y en la ejecución de estos, bajo la orientación de los ministerios y departamentos administrativos respectivos. Deben ser creados por ley y en ella se determinan sus objetivos, estructura orgánica, adscripción o vinculación y soporte presupuestal.	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Instituto Nacional de Metrología, Fondo de Tecnologías de la Información, Agencia de Desarrollo Rural.
Organismo o entidad descentralizada (Asociaciones o corporaciones mixtas) <sup>e</sup>	Creadas de la asociación de entidades descentralizadas con los particulares bajo la modalidad de sociedades civiles y comerciales y personas jurídicas sin ánimo de lucro como corporaciones y fundaciones o mediante la celebración de convenios especiales de cooperación. Su objeto es adelantar actividades científicas y tecnológicas y proyectos de investigación y creación de tecnologías. Se rigen por las normas pertinentes del Derecho Privado.	Agrosavia
Patrimonios autónomos	Mecanismo financiero que responde a una necesidad específica de canalización de recursos de diferentes fuentes y naturaleza, de forma ágil y expedita, destinados a cumplir objetivos específicos. Se crean por ley, en ella se establece la naturaleza, objetivo y fuente de recursos, así como el responsable de ejercer su orientación y administración. En general, permiten integrar recursos públicos, tasas y contribuciones, recursos privados, internacionales y de donación, según lo determine su ley de creación. No se consideran entidades u organismos.	Fondo Nacional de Turismo, Procolombia, Innpulsa, Colombia Productiva, Fondo Francisco José de Caldas
Programa	Intervención establecida por los organismos o entidades, con objetivos y lineamientos específicos definidos que se propone alcanzar para operacionalizar las políticas y orientaciones formuladas por las entidades de la administración central. Se regula a través de su reglamento, manual, guía, circular o documento de operación. La asignación presupuestal es definida autónomamente por la entidad que la administra y es solicitada y aprobada según el proceso presupuestal establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, si se financia con recursos de PGN. Las entidades que tienen disponibles otras fuentes de recursos podrían definir la asignación presupuestal y solicitarlos y ejecutarlos dependiendo de la naturaleza de la fuente y su disponibilidad.	Programa Fabricas de Productividad de Colombia Productiva Programas Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) de la ADR Línea de crédito Mipymes Competitivas de Bancóldex

Cuadro A1 (conclusión)

Concepto	Descripción (Colombia)	Ejemplo (Colombia)
Instrumento	<p>Son aplicaciones concretas de los programas, en los que se define con mayor especificidad el tipo de apoyo (asistencia técnica, cofinanciación, financiación, asesoría, etc.) y, en consecuencia, las bases de funcionamiento o de postulación orientado a los beneficiarios correspondientes.</p> <p>Es posible que un programa sea igual al instrumento, si no se ofrecen diferentes tipologías de apoyo.</p>	<p>Programa Fabricas de Productividad de Colombia Productiva: ofrece capacitación; asesoría/consultoría; y relacionamiento y networking.</p> <p>Programas Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) de la ADR ofrece cofinanciación para proyectos de adecuación de tierras, activos productivos, asistencia técnica y comercialización.</p> <p>Línea de crédito Mipymes Competitivas de Bancóldex es un único instrumento que es crédito de redescuento.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de lo establecido en la Constitución Política de Colombia y la Ley 489 de 1998.

<sup>a</sup> De acuerdo con el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia las ramas del poder público (legislativa, ejecutiva, y judicial) están conformadas por órganos. Adicionalmente, en los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998 se habla indistintamente de entidades y órganos. Y en el artículo 68 que define entidades descentralizadas del orden nacional señala que éstas son "órganos del Estado". En este sentido, es posible concluir que en Colombia no se observa una distinción entre organismo y entidad.

<sup>b</sup> El artículo 49 de la Ley 489 de 1998 señala que corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales. A su vez el artículo 50 de la Ley 489 de 1998 indica que en la ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa se deberán determinar sus objetivos, estructura y soporte presupuestal. Así mismo, se especifican los aspectos que caracterizan la estructura orgánica de un organismo o entidad: 1. La denominación; 2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico; 3. La sede; 4. La integración de su patrimonio; 5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares; y, 6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

<sup>c</sup> Para coordinar las actividades estatales los organismos y entidades de la administración pública del orden nacional son organizadas en sectores administrativos, los cuales están integrados por un Ministerio o Departamento Administrativo y por las superintendencias y demás entidades que la ley o el Gobierno Nacional definan como adscritas o vinculadas a éstos (Artículos 42 y 43 de la Ley 489 de 1998). Por ejemplo, el sector administrativo Comercio, industria y turismo está conformado por: Ministerio de Comercio Industria y Turismo (Líder sectorial), Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia de Sociedades, Instituto Nacional de Metrología, Dirección General de Comercio Exterior, Artesanías de Colombia y Junta Central de Contadores.

<sup>d</sup> Sector Descentralizado: establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica. También las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio (Artículos 39 y 68 de la Ley 489 de 1998).

<sup>e</sup> Por medio de los artículos 49, 94, 95 y 96 de la Ley 489 de 1998 se regula la existencia de entidades descentralizadas indirectas que surgen por la voluntad asociativa entre empresas industriales y comerciales del estado, entre entidades públicas y entre empresas industriales, comerciales o entidades públicas y particulares. En este sentido, las sociedades civiles y comerciales y personas jurídicas sin ánimo de lucro (corporaciones y fundaciones) creadas por la asociación entre la Nación o sus entidades descentralizadas con los particulares para adelantar actividades científicas y tecnológicas proyectos de investigación y creación de tecnologías (Decreto-Ley 393 de 1991) pueden ser catalogadas como entidades descentralizadas indirectas.

## B. Descripción entidades del SNCI

**Cuadro A2**  
Entidades públicas del SNCI del orden nacional sin mandato para apoyar a las empresas

Entidad	Ley/decreto	Objetivos/funciones	Comentario
Presidencia de la República	Decreto 1784 de 2019: Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.	Artículo 1. Objeto. Corresponde al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República asistir al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales y prestarle el apoyo administrativo necesario para dicho fin. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República tendrá como denominación abreviada la de —Presidencia de la República—, la cual será válida para todos los efectos legales.	No tiene funciones específicas sobre apoyo a las empresas con programas o instrumentos, sino en el apoyo al Presidente en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales.
Ministerio del Interior	Decreto <Ley> 2893 de 2011: Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior.	Artículo 1. Objetivo. El Ministerio del Interior tendrá como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario, integración de la Nación con las entidades territoriales, gestión pública territorial, seguridad y convivencia ciudadana, asuntos étnicos y minorías, población LGBTI, enfoque de género, población vulnerable, democracia, participación ciudadana, acción comunal, libertad e igualdad religiosa, de cultos y conciencia y el derecho individual a profesar una religión o credo, consulta previa, derecho de autor y derechos conexos, prevención y protección a personas por violaciones a la vida, libertad, integridad y seguridad personal, gestión integral contra incendios, las cuales se desarrollarán a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo.  Igualmente, el Ministerio del Interior coordinará las relaciones entre la Rama Ejecutiva y la Rama Legislativa, para el desarrollo de la Agenda Legislativa del Gobierno nacional.	No tiene funciones específicas de apoyo a las empresas.
Ministerio de Relaciones Exteriores	Decreto 869 de 2016: Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones	Artículo 3. Objetivos. El Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo rector del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores y le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República.	No tiene funciones específicas de apoyo al desarrollo empresarial, sino a través de formulación y ejecución de la política exterior. Entidades adscritas: 1. Unidad Administrativa Especial Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores. 2. Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Cuadro A2 (continuación)

Entidad	Ley/decreto	Objetivos/funciones	Comentario
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Decreto 4712 de 2008: Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Artículo 2. Objetivos. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene como objetivo la definición, formulación y ejecución de la política económica del país, de los planes generales, programas y proyectos relacionados con esta, así como la preparación de las leyes, la preparación de los decretos y la regulación, en materia fiscal, tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal, de tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Junta Directiva del Banco de la República, y las que ejerza, a través de organismos adscritos o vinculados, para el ejercicio de las actividades que correspondan a la intervención del Estado en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del ahorro público y el tesoro nacional, de conformidad con la Constitución Política y la ley.	A través del gasto de funcionamiento se realizan transferencias para capitalizar el Fondo Nacional de Garantías.
Ministerio de Justicia y del Derecho	Decreto 2897 de 2011: Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho.	Artículo 1. Objetivo. El Ministerio de Justicia y del Derecho tendrá como objetivo dentro del marco de sus competencias formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, acceso a la justicia formal y alternativa, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, promoción de la cultura de la legalidad, la concordia y el respeto a los derechos, la cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo.  El Ministerio de Justicia y del Derecho coordinará las relaciones entre la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial, el Ministerio Público, los organismos de control y demás entidades públicas y privadas, para el desarrollo y consolidación de la política pública en materia de justicia y del derecho.	No tiene funciones específicas de apoyo a las empresas.
Ministerio de Defensa Nacional	Decreto 1070 de 2015: Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa.	El Ministerio de Defensa Nacional tiene como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo Defensa Nacional, para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, así como para el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática.	Cuenta con dos entidades descentralizadas indirectas que realizan actividades de ciencia, tecnología e innovación: 1. Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial (Cotecmar). 2. Corporación de Alta Tecnología para la Defensa, CODALTEC.

Cuadro A2 (continuación)

Entidad	Ley/decreto	Objetivos/funciones	Comentario
Ministerio de Salud y Protección Social	Decreto 4107 de 2011: Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.	<p>Artículo 1. Objetivos. El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales, lo cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá, orientará, coordinará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formulará, establecerá y definirá los lineamientos relacionados con los sistemas de información de la Protección Social.</p>	No tiene funciones específicas de apoyo al desarrollo empresarial, sino a través de formulación y ejecución de la política de salud del país.
Ministerio del Trabajo	Decreto 1072 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.	<p>Artículo 1.1.1.1.1. El Ministerio del Trabajo. El Ministerio del Trabajo es la cabeza del Sector del Trabajo.</p> <p>Son objetivos del Ministerio del Trabajo la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para el trabajo, el respeto por los derechos fundamentales, las garantías de los trabajadores, el fortalecimiento, promoción y protección de las actividades de la economía solidaria y el trabajo decente, a través un sistema efectivo de vigilancia, información, registro, inspección y control; así como del entendimiento y diálogo social para el buen desarrollo de las relaciones laborales.</p> <p>El Ministerio de Trabajo fomenta políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones.</p>	Las funciones se enmarcan en la formulación, dirección, coordinación y evaluación de políticas, no en la creación y oferta de programas o instrumentos para el desarrollo empresarial
Ministerio de Minas y Energía	Decreto 381 de 2012: Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía.	<p>Artículo 1. Objetivos. El Ministerio de Minas y Energía tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del Sector de Minas y Energía.</p> <p>Artículo 7: Oficina de Asuntos Regulatorios y Empresariales: regulación y participación en juntas directivas</p> <p>Artículo 12 Dirección de Minería Empresarial: lineamientos de política, reglamentos técnicos, política de promoción.</p>	<p>Entidades Adscritas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)</li> <li>2. Agencia Nacional de Minería (ANM)</li> <li>3. Comisión de Regulación de Energía, Gas y Combustibles (CREG)</li> <li>4. Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas (IPSE)</li> <li>5. Servicio Geológico Colombiano</li> <li>6. Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)</li> </ol>
Ministerio de Educación Nacional	Decreto 5012 de 2009: Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias.	<p>Artículo 2. Funciones:</p> <p>2.1. Formular la política nacional de educación, regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en la atención integral a la primera infancia y en todos sus niveles y modalidades.</p>	No tiene funciones específicas de apoyo a las empresas.

Cuadro A2 (continuación)

Entidad	Ley/decreto	Objetivos/funciones	Comentario
Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio	Decreto 1077 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.	Artículo 1.1.1.1.1 Objetivo. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.	Las funciones se enmarcan en la formulación, dirección, coordinación y evaluación de políticas, no en la creación y oferta de programas o instrumentos para el desarrollo empresarial
Ministerio de Transporte	Decreto 1079 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte.	Artículo 1.1.1.1.1. Ministerio de Transporte. El Ministerio de Transporte tiene como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.	Las funciones se enmarcan en la formulación, dirección, coordinación y evaluación de políticas, no en la creación y oferta de programas o instrumentos para el desarrollo empresarial
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Decreto 3570 de 2011: Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Dentro del despacho del Ministro se encuentra la Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles y entre sus funciones se encuentra: 4. Impulsar políticas, planes y programas, tanto a nivel nacional como internacional, que promuevan la investigación, el desarrollo y la innovación en torno a productos de la biodiversidad, en coordinación con las dependencias del Ministerio y las entidades del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	Las funciones se enmarcan en la formulación, dirección, coordinación y evaluación de políticas, pero no se evidencia, ni en la página web ni en los informes de gestión, la creación y oferta de programas o instrumentos para el desarrollo empresarial.
Departamento Nacional de Planeación	Decreto 2189 de 2017: Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación	Artículo 2. Objetivos. El Departamento Nacional de Planeación tiene como objetivos fundamentales la coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión, la articulación entre la planeación de las entidades del Gobierno nacional y los demás niveles de gobierno; la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público, así como realizar en forma permanente el seguimiento de la economía nacional e internacional y proponer los estudios, planes, programas y proyectos para avanzar en el desarrollo económico, social, institucional y ambiental, y promover la convergencia regional del país. Como parte del Sistema General de Regalías participa de la formulación de lineamientos para el uso de los recursos que promuevan el desarrollo local y regional. Como Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), apoya al Presidente de la República en el ejercicio de su función de máximo orientador de la planeación nacional de corto, mediano y largo plazo.	No tiene funciones específicas de apoyo a las empresas con programas o instrumentos. Su función está en el ámbito del diseño, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y el manejo del presupuesto. Entidades adscritas Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. Fondos. Fondo Nacional de Regalías - En Liquidación. Entidades vinculadas Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade).

Cuadro A2 (conclusión)

Entidad	Ley/decreto	Objetivos/funciones	Comentario
Departamento Administrativo de la Función Pública	Decreto 430 de 2016: Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública.	Artículo 1. Objeto. El Departamento Administrativo de la Función Pública, consultando los principios constitucionales de la función administrativa y el interés general, tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.	No tiene funciones específicas de apoyo a las empresas.
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	Decreto 4048 de 2008: Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.	Artículo 3. Funciones generales: 1. Administrar los impuestos de renta y complementarios, de timbre nacional y sobre las ventas; los derechos de aduana y comercio exterior, así como los demás impuestos internos del orden nacional cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado, bien se trate de impuestos internos o al comercio exterior, en lo correspondiente a su recaudación, fiscalización, control, represión, penalización, liquidación, discusión, cobro, devolución y sanción. 4. Dirigir, administrar, controlar y vigilar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias por importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones a nivel nacional, en concordancia con las políticas trazadas en el programa macroeconómico y las políticas generales adoptadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y dentro del modelo de gestión institucional.	No tiene funciones específicas de apoyo a las empresas.
Superintendencia de Industria y Comercio	Decreto 4886 de 2011: Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.	Artículo 1. Funciones generales: 1. Asesorar al Gobierno Nacional y participar en la formulación de las políticas en todas aquellas materias que tengan que ver con la protección al consumidor, la promoción y protección de competencia, a propiedad industrial, la protección de datos personales y en las demás áreas propias de sus funciones.	No tiene funciones específicas de apoyo a las empresas. Funciones de vigilancia y control.

Fuente: Elaboración propia.

## C. Descripción entidades adscritas y vinculadas

**Cuadro A3**  
Entidades adscritas o vinculadas de las entidades con mandato para apoyar a las empresas

Entidad	Ley/decreto	Objetivos/funciones	Comentario
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	Decreto 4765 de 2008: Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, y se dictan otras disposiciones.	Artículo 5. Objeto: Contribuir al desarrollo sostenido del sector agropecuario, pesquero y acuícola, mediante la prevención, vigilancia y control de los riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales y la investigación aplicada, con el fin de proteger la salud de las personas, los animales y las plantas y asegurar las condiciones del comercio.	Para cumplir con sus funciones de prevención y control de riesgos sanitarios y fitosanitarios el ICA ofrece servicios (por ejemplo, registro, licencias, certificaciones y vacunación) y asistencia técnica a los productores agropecuarios.
Agencia Nacional de Tierras (ANT)	Decreto <Ley> 2363 de 2015: Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura.	Artículo 3. Objeto. Objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación.	Sus funciones están dirigidas a la formalización y regularización de los derechos de propiedad de los predios rurales.
Agencia de Desarrollo Rural (ADR)	DECRETO <LEY> 2364 DE 2015 / Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica.	ARTÍCULO 3. OBJETO. Ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Provee cofinanciación a Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDAR) en el territorio nacional, cuyos beneficiarios son pequeños y medianos productores que conforman las Organizaciones Sociales, Comunitarias y Productivas Rurales, sin ánimo de lucro legalmente constituidas.</li> <li>2. Provee servicios de asistencia técnica para promover la asociatividad y participación de los productores rurales y fortalecer las capacidades de comercialización.</li> </ol>
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	Ley 1448 de 2011: Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.	Artículo 104. Objetivo. Servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados a que se refiere la presente ley.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar, administrar y conservar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de conformidad con esta ley y el reglamento.</li> <li>5. Tramitar ante las autoridades competentes los procesos de restitución de predios de los despojados o de formalización de predios abandonados en nombre de los titulares de la acción, en los casos previstos en esta ley.</li> </ol>
Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)	Decreto 4181 de 2011: Por el cual se escinden unas funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y se crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP).	Artículo 3. Objeto. Ejercer la autoridad pesquera y acuícola de Colombia, para lo cual adelantará los procesos de planificación, investigación, ordenamiento, fomento, regulación, registro, información, inspección, vigilancia y control de las actividades de pesca y acuicultura, aplicando las sanciones a que haya lugar, dentro de una política de fomento y desarrollo sostenible de estos recursos.	Sus funciones están dirigidas al control y la regulación de los recursos pesqueros y de la acuicultura en el territorio nacional.

Cuadro A3 (continuación)

Entidad	Ley/decreto	Objetivos/funciones	Comentario
Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA)	Decreto <Ley> 4145 de 2011: Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios-UPRA y se dictan otras disposiciones.	Artículo 3. Objeto. Orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. Para ello la UPRA planificará, producirá lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias.	
Banco Agrario de Colombia S.A	Resolución No. 0968 del 24 de junio de 1.999 de la Superintendencia Bancaria.	Proveer financiación al sector agropecuario a través de proyectos productivos rentables y sostenibles, preferencialmente para: Actividades de producción; Proyectos de inversión; Pequeños productores, proyectos asociativos; y Otras actividades del sector rural y medianos y grandes productores.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ofrece líneas de crédito de los siguientes Bancos de Segundo Piso: Bancoldex, Findeter y Finagro.</li> <li>2. Ofrece productos y servicios financieros a los microempresarios del país (microfinanzas).</li> <li>3. Ofrece productos y servicios financieros para el sector agropecuario, agroindustrial y empresarial.</li> </ol>
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO	Ley 16 de 1990: Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones.	Artículo 8. Objetivo. Financiación de las actividades de producción en sus distintas fases y/o comercialización del sector agropecuario, a través del redescuento de las operaciones que hagan las entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario u otras instituciones bancarias o financieras debidamente autorizadas por la Superintendencia Bancaria, o mediante la celebración de contratos de fiducia con tales instituciones.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Otorga subsidio a la tasa de interés de un crédito para financiar las actividades requeridas para el mejoramiento de la productividad y competitividad del sector agropecuario. Tiene tres líneas de crédito: Capital de trabajo, Inversión y Normalización de cartera.</li> <li>2. Administra el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) que respalda las obligaciones de los productores para el desarrollo de proyectos con crédito en condiciones FINAGRO y en Condiciones de Mercado.</li> </ol>
Superintendencia de Sociedades	Decreto 1023 de 2012: Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades y se dictan otras disposiciones.	Artículo 1. Naturaleza, adscripción y objetivo. Ejercer la inspección, vigilancia y control de las sociedades mercantiles, así como las facultades que le señala la ley en relación con otros entes, personas jurídicas y personas naturales.	<p>No tiene funciones específicas de apoyo a las empresas.</p> <p>Función de vigilancia y control.</p>
Superintendencia de Industria y Comercio	Decreto 4886 de 2011: Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.	Artículo 1. Funciones generales. 1. Asesorar al Gobierno Nacional y participar en la formulación de las políticas en todas aquellas materias que tengan que ver con la protección al consumidor, la promoción y protección de competencia, a propiedad industrial, la protección de datos personales y en las demás áreas propias de sus funciones.	<p>No tiene funciones específicas de apoyo a las empresas.</p> <p>Función de vigilancia y control.</p>
Junta Central de Contadores	Decreto 1955 de 2010: Por el cual se modifica parcialmente la estructura de la Junta Central de Contadores y se dictan otras disposiciones.	Artículo 1. Naturaleza. Actúa como tribunal disciplinario y órgano de registro de la profesión contable, incluyendo dentro del ámbito de su competencia a los Contadores Públicos y a las demás entidades que presten sus servicios al público en general, propios de la ciencia contable como profesión liberal.	No tiene funciones específicas de apoyo a las empresas.

Cuadro A3 (continuación)

Entidad	Ley/decreto	Objetivos/funciones	Comentario
Consejo Técnico de la Contaduría Pública	Ley 1314 de 2009 (Artículo 6) Decreto 3567 de 2011: Por el cual se dictan disposiciones en materia de organización y funcionamiento del Consejo Técnico de la Contaduría Pública.	Artículo 1. Funciones del Consejo Técnico de la Contaduría Pública. Organismo de normalización técnica de normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información.	No tiene funciones específicas de apoyo a las empresas.
Instituto Nacional de Metrología	Decreto 4175 de 2011: Por el cual se escinden unas funciones de la Superintendencia de Industria, y Comercio, se crea el Instituto Nacional de Metrología y se establece su objetivo y estructura.	Artículo 5. Objetivo. Coordinar la metrología científica e industrial, y la ejecución de actividades que permitan la innovación y soporten el desarrollo económico, científico y tecnológico del país, mediante la investigación, la prestación de servicios metrológicos, el apoyo a las actividades de control metrológico y la diseminación de mediciones trazables al Sistema Internacional de unidades (SI).	Vende servicios (Asistencia técnica metrológica; Calibración; Capacitación en metrología; Ensayos de aptitud; Producción, certificación y comercialización de materiales de referencia) a empresas, laboratorios de calibración y ensayo, entidades gubernamentales y autoridades de tránsito.
Artesanías de Colombia S. A.	Decreto 2291 de 2013: Por el cual se establece la estructura de Artesanías de Colombia S. A. y se determinan las funciones de sus dependencias.	Artículo 2. Objeto. Promoción y desarrollo de todas las actividades económicas, sociales, educativas y culturales, necesarias para el progreso de los artesanos del país y del sector artesanal.	Programas: 1. Programa Nacional de Asesorías Puntuales: servicio gratuito dirigido a artesanos para fortalecer sus unidades productivas a través de asesorías personalizadas en Diseño y desarrollo de producto, Costos y procesos productivos y Mercadeo. 2. Programa de Atención a Población Víctima y Vulnerable ofrece capacitaciones y asistencias técnicas orientadas a mejorar los procesos productivos, la calidad y el diseño de los productos que elabora la población artesana víctima y vulnerable del país. 3. Programa de Fortalecimiento Empresarial, Productivo y Comercial de Iniciativas Artesanales para Grupos Étnicos (indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y rrom). 4. Programa Nacional de Joyería ofrece talleres específicos a comunidades orfebres de diferentes lugares del país. 5. Programa de Moda y Accesorios pretende plantear un modelo de relaciones humanas y comerciales entre la industria de la moda y las comunidades artesanales del país. 6. Programa de Propiedad Intelectual busca consolidar el uso del signo distintivo en los productos (marcas colectivas, de certificación y denominaciones de origen) para fortalecer su competitividad.

Cuadro A3 (continuación)

Entidad	Ley/decreto	Objetivos/funciones	Comentario
Artesanías de Colombia S. A.			<p>7. Programa Sello de Calidad "Hecho a Mano": Otorga certificado de calidad que permite diferenciar los productos artesanales hechos a mano de los elaborados industrialmente.</p> <p>8. Unidad de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano provee capacitación en 4 programas técnicos laborales: Joyería, Mercadeo y ventas, Diseño de productos artesanales y Logística.</p>
Fondo Nacional de Garantías S.A. (FNG)	Decreto 1202 de 1994: Por medio del cual se aprueba la reforma, compilación y actualización de los Estatutos del Fondo Nacional de Garantías S.A. (FNG)	Artículo 5. Objeto social. Servir de instrumento para facilitar el acceso al crédito a las personas naturales o jurídicas, que carezcan de las garantías suficientes exigidas por los establecimientos de crédito nacionales o extranjeros y las demás entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, otros Fondos de igual o similar naturaleza al FNG, las cooperativas, los organismos cooperativos de segundo grado, así como de las demás formas asociativas del sector solidario facultadas para tal efecto, las fundaciones, y otros tipos asociativos privados o públicos que promuevan programas de desarrollo social, mediante el otorgamiento de certificados de garantía a título oneroso, en forma directa o a través del reafianzamiento, conjunto o individual.	<p>1. Tipos de garantía de la Línea Empresarial: Empresarial Multipropósito (pequeñas y medianas empresas), Pyme Preferente (medianas empresas) y Microcrédito Empresarial (Microempresas).</p> <p>2. El FNG tiene un vehículo (Programas Especiales) a través del cual estructura programas, en alianza con diferentes dependencias del Gobierno Nacional o con los gobiernos territoriales, que tienen como objeto principal ofrecer una garantía diferencial en comparación a los productos tradicionales del FNG, en aspectos como aumentar la cobertura de la garantía o subsidiar el costo de la comisión del FNG.</p>
Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex)	Decreto 2505 de 1991: Por el cual se transforma el Fondo de Promoción de Exportaciones en el Banco de Comercio Exterior y se definen la naturaleza jurídica, la organización y las funciones de éste.	Artículo 2.4.13.2.14 Objeto. El Objeto del Banco consiste en financiar, en forma principal pero no exclusiva, las actividades relacionadas con la exportación y en promover las exportaciones en los términos previstos en los artículos 2.4.13.4.1., siguientes y concordantes de este Decreto.	<p>Productos: Crédito de redescuento, Crédito a través de microfinancieras, Financiación al comercio exterior y Crédito a entidades financieras.</p> <p>Soluciones: Crédito y garantías, Inversión en fondos y Fortalecimiento empresarial.</p>
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam)	Ley 99 de 1993 (Artículo 17) Decreto 1277 de 1994: Por el cual se organiza y establece el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam)	Artículo 17 (Ley). El IDEAM deberá obtener, analizar, estudiar, procesar y divulgar la información básica sobre hidrología, hidrogeología, meteorología, geografía básica sobre aspectos biofísicos, geomorfología, suelos y cobertura vegetal para el manejo y aprovechamiento de los recursos biofísicos de la Nación y tendrá a su cargo el establecimiento y funcionamiento de infraestructuras meteorológicas e hidrológicas nacionales para proveer informaciones, predicciones, avisos y servicios de asesoramiento a la comunidad.	No tiene funciones específicas de apoyo a las empresas.

Cuadro A3 (continuación)

Entidad	Ley/decreto	Objetivos/funciones	Comentario
Fondo Nacional Ambiental (Fonam)	Ley 99 de 1993 (Artículo 87) Decreto 4317 de 2004: Por el cual se reglamenta el Fondo Nacional Ambiental, Fonam.	Artículo 88 (Ley). Objetivos. El FONAM será un instrumento financiero de apoyo a la ejecución de las políticas ambiental y de manejo de los recursos naturales renovables. Para el efecto, podrá financiar o cofinanciar, según el caso, a entidades públicas y privadas en la realización de proyectos, dentro de los lineamientos de la presente Ley y de manera que se asegure la eficiencia y coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental y se eviten duplicidades.	No tiene funciones específicas de apoyo a las empresas.
Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis" (Invemar)	Ley 99 de 1993 (Artículo 18) Decreto 1276 de 1994: Por el cual se organiza y reestructura el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis" (Invemar)	Artículo 2 (Decreto). Objeto. b) Realizar la investigación básica y aplicada de los recursos naturales renovables, del medio ambiente y los ecosistemas costeros y oceánicos, con énfasis en la investigación en aquellos sistemas con mayor diversidad y productividad como lagunas costeras, manglares, praderas de fanerógamas, arrecifes rocosos y coralinos, zonas de surgencia y fondos sedimentarios. c) Emitir conceptos técnicos sobre la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos.	No tiene funciones específicas de apoyo a las empresas.
Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt	Ley 99 de 1993 (Artículo 19) Decreto 1603 de 1994: Por el cual se organizan y establecen los Institutos de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt", el Instituto Amazónico de Investigaciones "Sinchi" y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John von Neumann".	Artículo 19 (Decreto). Objeto. Las funciones del Instituto centradas en desarrollar investigación científica y tecnológica sobre biodiversidad, promover el establecimiento de estaciones de investigaciones en el territorio de la Nación, brindar asesoría a las entidades que conforman el Sistema Ambiental (Sina) y conformar el Inventario Nacional de la Biodiversidad del país.	No tiene funciones específicas de apoyo a las empresas.
Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI)	Ley 99 de 1993 (Artículo 20) Decreto 1603 de 1994: Por el cual se organizan y establecen los Institutos de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt", el Instituto Amazónico de Investigaciones "Sinchi" y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John von Neumann".	Artículo 25 (Decreto). Objeto. Realización y divulgación de estudios de investigaciones científicas de alto nivel relacionados con la realidad biológica, social y ecológica de la región Amazónica.	No tiene funciones específicas de apoyo a las empresas.
Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John Von Neumann"	Ley 99 de 1993 (Artículo 21) Decreto 1603 de 1994: Por el cual se organizan y establecen los Institutos de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt", el Instituto Amazónico de Investigaciones "Sinchi" y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John von Neumann".	Artículo 31 (Decreto). Objeto. Realizar y divulgar estudios e investigaciones científicas relacionados con la realidad biológica, social y ecológica del Litoral Pacífico y del Chocó Biogeográfico.	No tiene funciones específicas de apoyo a las empresas.

Cuadro A3 (conclusión)

Entidad	Ley/decreto	Objetivos/funciones	Comentario
Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Ley 1341 de 2009 Ley 1978 de 2019	<p>Artículo 34. Creación del fondo único de tecnologías de la información y las comunicaciones. El Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FonTIC), se denominará Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, dotado de personería jurídica y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</p> <p>El objeto del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones es financiar los planes, programas y proyectos para facilitar prioritariamente el acceso universal y el servicio universal de todos los habitantes del territorio nacional a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, garantizar el fortalecimiento de la televisión pública, la promoción de los contenidos multiplataforma de interés público y cultural, y la apropiación social y productiva de las TIC, así como apoyar las actividades del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Agencia Nacional del Espectro, y el mejoramiento de su capacidad administrativa, técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>Como garantía de la televisión pública y de la radiodifusión sonora pública, se mantendrá anualmente, por lo menos, el monto máximo de recursos que, desde la creación del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FonTV), fueron destinados por este a RTVC y a los canales regionales de televisión. Así mismo, se mantendrá, por lo menos, el monto promedio destinado a RTVC por el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FonTIC), desde su creación, para la radiodifusión sonora pública. Estos montos serán traídos a su valor presente al momento de la entrada en vigencia de la presente ley y esta base será ajustada en el mismo porcentaje de variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC).</p> <p>Artículo 35. Funciones del fondo único de tecnologías de la información y las comunicaciones. El Fondo &lt;sic, Único&gt; de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tendrá las siguientes funciones:</p> <p>13. Cofinanciar planes, programas y proyectos para el fomento de la industria de software y de computación en la nube.</p> <p>22. Financiar planes, programas y proyectos para apoyar emprendimientos de contenidos y aplicaciones digitales y fomentar el capital humano en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</p>	

Fuente: Elaboración propia.

## D. Colombia: proceso de programación presupuestal

En Colombia la elaboración del Presupuesto General de la Nación (PGN) requiere la realización del siguiente conjunto de etapas y actividades:

### 1. Programación del proyecto de ley del PGN

- i) En el mes de febrero el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) remiten a las entidades que hacen parte del PGN una Circular Externa con los criterios previstos para la formulación del presupuesto.
- ii) Con base en la información obtenida de las entidades que hacen parte del PGN se elabora el Anteproyecto de PGN y a comienzos del mes de abril es enviado al Congreso de la República.
- iii) Durante los meses de abril y mayo el MHCP en coordinación con el DNP determina para la siguiente vigencia fiscal una meta de superávit primario y metas indicativas de los balances primarios de las siguientes diez vigencias fiscales para el Sector Público No Financiero (SPNF)<sup>74</sup>. Dichas metas son presentadas al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) antes del 15 junio.
- iv) Durante los meses de abril y mayo se elabora el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el cual proporciona el contexto macroeconómico y fiscal necesario para abordar el estudio del proyecto de la ley anual del PGN. En este documento se incluye el plan financiero, las metas de superávit primario, el nivel de deuda pública, un análisis de su sostenibilidad y un informe detallado sobre el cumplimiento de la regla fiscal del año inmediatamente anterior. El MFMP es presentado por el MHCP a las Comisiones de Asuntos Económicos del Congreso de la República antes del 15 junio y es discutido en el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.
- v) Durante el mes de junio el MHCP en coordinación con el DNP elabora el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), el cual contiene las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del PGN para un período de 4 años. El MGMP ofrece un punto de referencia a los sectores sobre los recursos presupuestales con los que contarán el año siguiente y con los que podrían contar en los siguientes tres años si no se presentan cambios en la coyuntura económica, política o social. Este documento es presentado para aprobación del CONPES antes del 15 de julio.
- vi) Con base en la información de los proyectos de inversión registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) hasta el 1 de junio, los cupos definidos en el MGMP y la propuesta de distribución definida por cada entidad del PGN<sup>75</sup>, el DNP elabora el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI). De esta forma, el POAI contiene los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programa y ningún proyecto de inversión que no esté en el POAI puede ser incluido en la ley anual del PGN, salvo decisión del Congreso al respecto. El POAI es presentado por el DNP en coordinación con el MHCP al CONPES antes del 15 de julio.

### 2. Presentación, discusión y aprobación del proyecto de ley del PGN al Congreso de la República

- i) El MHCP consolida la información contenida en los documentos elaborados en la etapa de programación y prepara el texto del proyecto de ley del PGN que es puesto a consideración (radicado) del Congreso de la República antes del 29 de julio. El proyecto de ley de PGN se acompaña de la siguiente documentación: Texto del proyecto de ley que incluye las disposiciones generales; detalle de la composición de las rentas y recursos de capital, acompañado del documento explicativo de las estimaciones; anexo del gasto público social; y texto del mensaje presidencial.

<sup>74</sup> El SPNF está conformado por el Gobierno nacional central y por el Sector descentralizado. Este último incluye las entidades territoriales, las empresas del orden nacional y regional y la seguridad social.

<sup>75</sup> La propuesta de distribución es remitida al DNP por el jefe de la Oficina de Planeación o quien haga sus veces en la respectiva entidad, previo aval del Ministerio o Departamento Administrativo al cual se encuentre adscrita o vinculada, o de la instancia designada para emitir dicho aval cuando se trate de entidades que no hagan parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

- ii) Después de radicado el proyecto por el Gobierno, las comisiones económicas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes llevan a cabo una evaluación inicial del proyecto y, para ello, solicitan la opinión del Banco de la República sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel de gasto propuesto, de manera similar escuchan la evaluación de la Contraloría General de la República y analizan los resultados presentados en el MFMP. Adicionalmente, el DNP presenta un informe regional y departamental del presupuesto de inversión (Artículo 8 del Decreto 111 de 1996).
- iii) Las Comisiones de Asuntos Económicos (tercera del Senado de la República y cuarta de la Cámara de Representantes) realizan de manera conjunta el primer debate del proyecto<sup>76</sup>, aunque la votación se realiza por separado. En este debate los ponentes, los congresistas y el MHCP pueden introducir enmiendas al proyecto aunque las iniciativas del Congreso sean legalmente válidas deben contar con el aval previo del Ministerio. La fecha máxima para la aprobación del proyecto de ley del PGN en primer debate es el 25 de septiembre.
- iv) Las plenarias de Cámara y de Senado inician la discusión del proyecto de ley del PGN en segundo debate a partir del 1 de octubre. El segundo debate puede hacerse en sesiones plenarias simultáneas y para la votación no existe una prelación de una de ellas sobre la otra. En este debate también pueden proponerse enmiendas al proyecto tanto por parte del MHCP como de los congresistas, requiriéndose de igual manera, en este último caso, del aval previo del Ministerio. En caso de presentarse alguna diferencia entre lo aprobado en la Cámara con respecto a lo aprobado en el Senado se debe nombrar una Comisión Accidental que se encargará de elaborar un texto conciliado que será presentado a las respectivas plenarias para aprobación. La fecha máxima para la aprobación del proyecto de ley del PGN en segundo debate es el 20 de octubre.
- v) Una vez que el Senado de la República y la Cámara de Representantes han aprobado en dos debates el proyecto de ley del PGN es enviado a la Presidencia de la República para su sanción.
- vi) Después de la sanción de la Ley del PGN y antes del 31 de diciembre el MHCP emite el Decreto de liquidación del PGN, el cual se acompaña de un anexo que tiene el detalle del gasto para el año fiscal respectivo. Este decreto se carga en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) con el fin de poder dar inicio al proceso de ejecución. Contra este decreto, y sus correspondientes modificaciones, se realizarán todas las diferentes operaciones a que haya lugar en el curso de la vigencia para la cual fue aprobada la ley de PGN.

---

<sup>76</sup> En Colombia las leyes ordinarias son discutidas en dos debates tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes. El primer debate se lleva a cabo en la comisión permanente respectiva y el segundo debate se realiza en plenaria del Senado y la Cámara.



En este estudio se analiza un conjunto de las principales instituciones públicas que apoyan a las empresas de Colombia, denominado aquí sistema público de apoyo a las empresas, conformado por 11 entidades de orden nacional (5 ministerios y 6 entidades adscritas o vinculadas).

Un análisis en profundidad de las actividades desarrolladas por estas entidades permitió estimar el monto de recursos destinados a proyectos de desarrollo del sector empresarial. Sobre esta base, se concluyó que, en promedio, entre 2016 y 2020 estos ascendieron a 1.415 millones de dólares (0,47% del PIB), lo que muestra una disminución a una tasa promedio anual del 3% a lo largo de este período.

La ejecución del presupuesto específico del sistema se hace desde el nivel central en la mayoría de los casos. Únicamente 4 de las 11 entidades tienen presencia regional y solo en 2 de las 4 las sedes regionales de esas entidades operan o ejecutan los programas desde los departamentos en donde se ubican. Ante la poca diferenciación regional de los programas en la ejecución de recursos, estos se concentran en los departamentos con mayores capacidades y tejido empresarial. Además, no existen mecanismos formales para que las entidades del sistema consideren, en la formulación de los programas, las especificidades y necesidades regionales.