



Universidad
unab

EVALUACIÓN DEL COMPONENTE DE EQUIDAD E INCLUSIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO METROPOLITANO

CONCEPTO TÉCNICO # 71

Documento elaborado en el marco de la articulación entre la Universidad Autónoma de Bucaramanga y el Área Metropolitana de Bucaramanga para la Evaluación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.



unab

lep

Instituto de Estudios
Políticos



unab

Facultad
de Ciencias Jurídicas
y Políticas

EVALUACIÓN DEL COMPONENTE DE EQUIDAD E INCLUSIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO METROPOLITANO

DOCUMENTO TÉCNICO

Instituciones que gestionan y/o financian este proyecto:

Área Metropolitana de Bucaramanga -AMB-
Universidad Autónoma de Bucaramanga -UNAB-

Investigadora principal:

MARÍA EUGENIA BONILLA OVALLOS
Grupo de investigación Ciencia Política-UNAB

Co-Investigadores:

MARÍA ANGELICA OTERO GONZÁLEZ
Grupo de investigación Familia Género y Conflicto -UNAB

NATALIA GRANADOS ORDOÑEZ
Grupo de investigación Familia Género y Conflicto –UNAB

Auxiliares de investigación:

MIGUEL ANGEL LUQUE ACEVEDO
Estudiante-Programa de Derecho. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas UNAB

MARIA JOSE VEGA MORENO
Estudiante-Programa de Derecho. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas UNAB

MARILYN GISELLE CALVACHE YANDUN
Estudiante de posgrado Programa Delfín

**Bucaramanga – Colombia
Junio – 2026**

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AMB - Área Metropolitana de Bucaramanga

ARN - Agencia para la Reincorporación y la Normalización

AUC - Autodefensas Unidas de Colombia

BDUA - Base de Datos Única de Afiliados

CDMB - Corporación Autónoma Regional para la defensa de la meseta de Bucaramanga

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe

DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DNP - Departamento Nacional de Planeación

ELN – Ejército de Liberación Nacional

EMPAS – Empresa Pública de Alcantarillado de Santander

EPL – Ejército Popular de Liberación

EPS - Empresas Prestadoras de Salud

EVA - Evaluaciones Agropecuarias Municipales

FARC – Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

GEIH - Gran Encuesta Integrada de Hogares

IMEBU - Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Bucaramanga

IPS - Instituciones Prestadoras de Salud

OECD - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PAT - Planes de Acción Territorial

PDA - Plan Departamental de Agua

PEMA - Plan de Extensión Agropecuaria Municipal

PIDM - Plan Integral de Desarrollo Metropolitano

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRE - Proyectos de Reincorporación Económica

PTAR - Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales

RUV - Registro Único de Víctimas

SENA - Servicio Público de Empleo y el Servicio Nacional de Aprendizaje

SNARIV - Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

TD - Tasa de Desocupación

TGP - Tasa Global de Participación

TO – Tasa de Ocupación

TSA - Tasa de Suficiencia Agroalimentaria

UNAB - Universidad Autónoma de Bucaramanga

Contenido

1. Presentación	8
2. Generalidades del Componente 5. Equidad e Inclusión Social.....	8
3. Modificaciones al Componente 5. Equidad e Inclusión Social.....	10
4. Metodología.....	13
5. Hallazgos	27
5.1 Indicadores de Línea. L12 Inclusión del postconflicto al desarrollo territorial	27
5.1.1. Porcentaje de personas víctimas vinculadas al sistema productivo legal y formal del AMB	27
5.1.2. Porcentaje de personas desmovilizadas vinculadas al sistema productivo legal y formal del AMB	28
P39. Apoyo a la inclusión laboral de actores del conflicto en el AMB.....	33
5.1.3 Número de planes de perfiles y competencias diseñados y elaborados para la población víctima, en aras de apoyar la formación para el trabajo y la generación de ingresos.....	33
5.1.4. Número de planes de perfiles y competencias diseñados y elaborados para la población desmovilizada, en aras de apoyar la formación para el trabajo y la generación de ingresos...	34
5.1.5 Número de alianzas ejecutadas para el apoyo a la integración laboral de víctimas y desmovilizados en el AMB	37
P40. Generación de oportunidades de trabajo, vivienda y servicios públicos para la población desmovilizada	40
5.1.6. Número de proyectos piloto para desmovilizados formulados (desarrollo rural, vivienda, salud y actividad productiva) en el AMB	40
5.1.7 Número de proyectos productivos integrales implementados en zonas rurales para desmovilizados en el AMB	43
5.2. Indicadores de Línea. L13. Servicios equitativos para la población rural.....	45
5.2.1 Tasa de suficiencia agroalimentaria - TSA del AMB	45
5.2.2 Tasa de cobertura en el saneamiento básico en el área rural en el AMB.....	46
5.2.3 Tasa de cobertura del servicio de transporte en el área rural en el AMB	49
P41. Seguridad alimentaria metropolitana	51
5.2.4. Número de incentivos orientados a que la población rural metropolitana fortalezca su oferta de alimentos para el área urbana en el AMB.....	51
5.2.5. Número de familias rurales metropolitanas con asistencia técnica especializada para mejorar la producción y definición canales de comercialización en el AMB.....	52

P44. Saneamiento básico rural metropolitano	54
5.2.6. Número de acciones para promover el uso de alternativas para mejorar el saneamiento básico de promoción desarrolladas	54
P45. Movilidad rural metropolitana	55
5.2.7 Número de estudios desarrollados para conocer la necesidad actual del transporte rural en el AMB	55
6. Semáforo de cumplimiento del Componente 5. Equidad e Inclusión Social.....	56
7. Consideraciones a la luz de los hechos metropolitanos.....	58
8. Conclusiones.....	61
9. Recomendaciones.....	66
Referencias	68

LISTADO DE FIGURAS

Figura 1. Esquema resumen del Componente 5. Equidad e Inclusión Social del PIDM (2016).....	7
Figura 2. Esquema resumen del Componente 5 modificado. Equidad e Inclusión Social (2023).	10

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1. Relación modificaciones de indicadores y metas del Componente 5 del PIDM	11
Tabla 2. Semáforo de medición del nivel de implementación del Componente 5. Equidad e Inclusión Social del PIDM (2016).	14
Tabla 3. Indicadores del Componente 5 del PIDM, excluidos del proceso de evaluación	15
Tabla 4. Relación de documentos analizados para la evaluación del Componente 5. Equidad e Inclusión Social del PIDM (2016).	16
Tabla 5. Relación de Derechos de Petición Radicados para la evaluación del Componente 5. Equidad e Inclusión Social del PIDM (2016).....	18
Tabla 6. Relación de Entrevistas para la evaluación del Componente 5. Equidad e Inclusión Social del PIDM (2016).....	21
Tabla 7. Relación de Grupos Focales para la evaluación del Componente 5. Equidad e Inclusión Social del PIDM (2016).....	23
Tabla 8. Producción agropecuaria de municipios del AMB (2021-224).....	26
Tabla 9. Población proyectada del AMB para el año 2024.	26
Tabla 10. Consumo energético municipal por género para 2024.....	26
Tabla 11. Participación de los municipios del AMB en los indicadores del RUV de Santander	28
Tabla 12. Personas desmovilizadas vinculadas a los procesos de reintegración y reincorporación según exgrupo armado y entidad territorial, Santander y AMB, 2016–2026	29
Tabla 13. Alianzas ejecutadas para el apoyo a la integración laboral de la población desmovilizada en el Área Metropolitana de Bucaramanga, 2017-2026	37

Tabla 14. Tasa de Suficiencia Agroalimentaria del AMB, 2024.....	46
Tabla 15. Tasa de cobertura de saneamiento básico rural del AMB, 2023.	49
Tabla 16. Semáforo de cumplimiento del Componente 5. Equidad e Inclusión Social.....	57
Tabla 17. Relación entre los hechos metropolitanos desarrollados durante la vigencia del PIDM y el Componente 5. Equidad e Inclusión Social.....	59

1. Presentación

El presente concepto técnico se elabora como insumo para el proceso de actualización del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano que tendrá lugar en el 2026, en atención a la solicitud elevada por el Área Metropolitana de Bucaramanga al Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, mediante oficio radicado el 01 de marzo de 2026.

Esta solicitud se da en el marco de la articulación interinstitucional gestada entre el Área Metropolitana de Bucaramanga -AMB- y la Universidad Autónoma de Bucaramanga -UNAB-, cuyo propósito es evaluar los resultados de la implementación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, “Dime tu Plan”, 2016-2026, adoptado a través del Acuerdo Metropolitano 033 de 2015.

La evaluación de la implementación del documento rector de las apuestas de desarrollo metropolitano vigentes entre 2016-2026, permite conocer el porcentaje de cumplimiento de las metas planteadas en sus 5 componentes: 1) Gobernabilidad, planeación y cultura metropolitana; 2) Productividad económica; 3) Sostenibilidad ambiental y protección de los recursos; 4) Infraestructura, servicios y conectividad; 5) Equidad e inclusión social.

A su vez, los resultados condensados en este concepto técnico son insumos valiosos para la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos, identifica aciertos y desafíos para mejorar la planeación futura y proporciona información clave para diseñar un nuevo plan más realista, eficiente y acorde con las necesidades actuales del territorio metropolitano.

2. Generalidades del Componente 5. Equidad e Inclusión Social

Con base en el Acuerdo Metropolitano 033 de 2015, uno de los cinco componentes estratégicos del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime tu Plan”, 2016-2026, es el de **Equidad e Inclusión Social**, integrado por **dos líneas estratégicas** y **siete programas**, los cuales para su implementación exitosa comprometían esfuerzos y voluntades de varias instituciones como la Gobernación de Santander; las alcaldías de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta; la Agencia para la Regulación y Normalización; la Unidad Nacional de Atención a Víctimas; la Agencia de la ONU para los Refugiados; la mesa departamental y las mesas municipales de Derechos Humanos y Víctimas; ONG; Corporación Autónoma Regional para la defensa de la meseta de Bucaramanga (CDMB); Universidades de la región con proyectos relacionados con las temáticas de estudio; Empresas Prestadoras de Salud (EPS), Instituciones Prestadoras de Salud (IPS); Empresas de Transporte Rural y Direcciones de Tránsito Municipales (Acuerdo Metropolitano 033 de 2015).

La **primera línea estratégica** que integra este componente es la **L12. Inclusión del postconflicto al desarrollo del territorio**, que se planteó como objetivo *“generar un ambiente de democracia y dignidad orientado a apoyar el proceso de transición al postconflicto”*, para lo cual proyectó la implementación de **2 programas** orientados a lograr que el porcentaje de personas actores del conflicto, tanto víctimas como desmovilizados, vinculados al sistema productivo legal y formal, pasara del 10 al 60% entre 2016 y 2026.

El **primer programa (P39), Apoyo a la inclusión laboral de actores del conflicto en el AMB**, definió como objetivo “*apoyar a los cuatro municipios del AMB y a las entidades públicas y privadas que trabajan con la población víctima y desmovilizada, en el proceso de vinculación de esta población al sistema productivo legal y formal*”. Para ello se propuso **dos metas**, la primera relacionada con la elaboración de planes de perfiles y competencias de la población objeto, en aras de apoyar la formación para el trabajo y la generación de ingresos; y otra meta orientada al establecimiento de alianzas interinstitucionales para el apoyo a la integración laboral.

El **segundo programa (P40), Generación de oportunidades de trabajo, vivienda y servicios públicos para la población desmovilizada**, definió como objetivo “*establecer los mecanismos necesarios para hacer eficiente y sostenible la opción de una ocupación independiente tanto en el sector urbano como en el sector rural y los beneficios sociales que el Estado debe ofrecer en materia de participación, ubicación y reintegración a la vida civil de los desmovilizados*”. En el marco de este programa se propusieron **dos metas**, la primera relacionada con el diseño de un proyecto piloto de desarrollo rural económico y social, que incluyera inversiones en vivienda salud y actividad productiva; y otra meta orientada a implementar mediante el modelo de APP un proyecto productivo integral en zonas rurales del territorio metropolitano.

Por su parte, La **segunda línea estratégica** que integra este componente es la **L13 Servicios equitativos para la población rural**, cuenta con **5 programas** orientados a lograr que los habitantes del AMB usen racionalmente los recursos naturales de manera que garanticen su sostenibilidad en el tiempo, así como el acceso en forma eficiente, digna y oportuna a los servicios básicos en el área rural metropolitana.

El **primer programa (P41), Seguridad alimentaria metropolitana**, definió como objetivo “fortalecer la ruralidad metropolitana como oferente de alimentos del territorio”. Para ello se propuso **cinco metas**: la primera relacionada con gestionar incentivos para fortalecer la oferta alimentaria rural; la segunda orientada a promover el apoyo a los campesinos a través de la entrega de insumos y materiales para su mejoramiento productivo; la tercera centrada en promover la capacitación y asistencia técnica especializada para el mejoramiento de producción agropecuaria y la definición de canales de comercialización; la cuarta enfocada en adecuar a nivel metropolitano las pautas para la obtención del plato saludable de la familia colombiana y; la quinta orientada a implementar campañas para divulgar las pautas para la obtención del plato saludable de la familia metropolitana y la utilización de los alimentos.

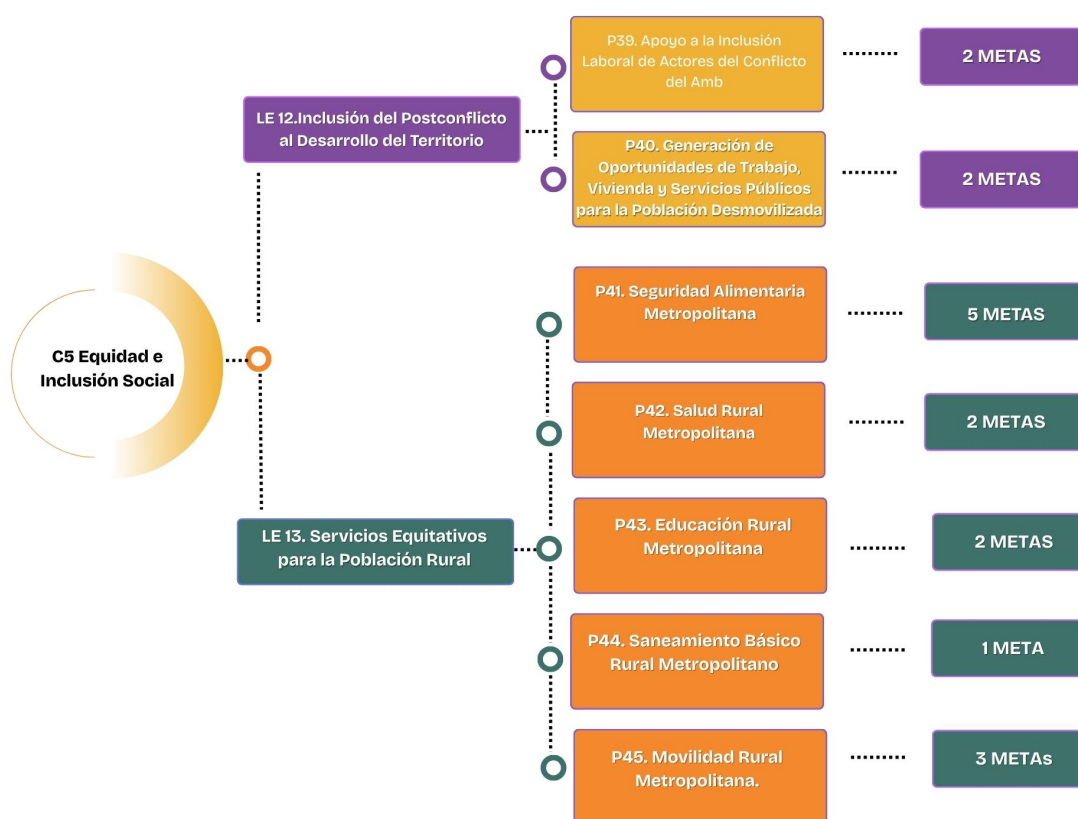
El **segundo programa (P42), Salud rural metropolitana**, definió como objetivo “lograr equidad y prestación digna del servicio de salud en el área rural del AMB”. En el marco de este programa se propusieron **dos metas**, la primera relacionada con la articulación de acciones con aseguradoras para mejorar la accesibilidad en el área rural y abordar las principales problemáticas de salud pública rural; y otra meta orientada a desarrollar proyectos de construcción, adecuación y/o dotación de las instalaciones de los prestadores de servicio de salud en zona rural del AMB.

El **tercer programa (P43) Educación rural metropolitana**, definió como objetivo “lograr equidad y prestación digna de los servicios de educación en el área rural del AMB”. En el marco de este programa se propusieron **dos metas**, En el marco de este programa se propusieron **dos metas**, la primera relacionada con la articulación de acciones con municipios, instituciones educativas, padres de familia para mejorar accesibilidad, calidad, cobertura en el área rural y abordar las principales problemáticas de la educación pública rural; y otra orientada a desarrollar proyectos de construcción, adecuación, dotación y conectividad de los establecimientos educativos rurales del AMB.

El **cuarto programa (P44) Saneamiento básico rural metropolitano**, definió como objetivo “lograr equidad y prestación digna de los servicios de saneamiento básico en el área rural del AMB”. En el marco de este programa se propuso **una meta**, relacionada con promover el uso de alternativas para mejorar el saneamiento básico.

El **quinto programa (P45) Movilidad rural metropolitana**, definió como objetivo “lograr equidad y prestación digna del servicio de transporte en el área rural del AMB”. En el marco de este programa se propusieron **tres metas**, la primera relacionada con realizar un estudio que permita conocer la necesidad actual del transporte rural; la segunda meta orientada a programar las rutas rurales requeridas de acuerdo con la necesidad establecida para mejorar la movilidad metropolitana en zonas rurales y; la tercera enfocada en gestionar incentivos para las empresas de transporte que realicen rutas rurales formales en el AMB para el transporte de pasajeros.

Figura 1. Esquema resumen del Componente 5. Equidad e Inclusión Social. PIDM 2026.



Fuente: Elaboración propia con base en el PIDM (2016).

3. Modificaciones al Componente 5. Equidad e Inclusión Social

En 2021, el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) adelantó un proceso técnico de concertación y revisión integral del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) “DIME TU PLAN” 2016–2026, en cumplimiento del artículo 13 de la Ley 1625 de 2013 y del artículo 2.2.2.5.1 del Decreto

1033 de 2021. Como resultado del análisis de coherencia normativa, alineación estratégica y viabilidad institucional, se determinó la necesidad de ajustar las 236 metas inicialmente formuladas. En consecuencia, se eliminaron 43 metas, se fusionaron 5, se mantuvieron 55, se reformularon 55 y se suspendieron 78, consolidándose un total de 115 metas para el periodo 2023–2026, conforme a las competencias y al direccionamiento estratégico del AMB.

Posteriormente, el 8 de junio de 2023, el AMB presentó el documento final ante delegados del Ministerio del Interior y del Departamento Nacional de Planeación, obteniendo la aprobación técnica tras verificarse el cumplimiento de los requisitos legales aplicables. Finalmente, mediante el Acuerdo Metropolitano 005 de 2023, se adoptó formalmente la revisión y actualización del PIDM y del Plan Estratégico de Mediano Plazo 2016–2026, quedando vigentes cinco componentes estratégicos con 115 metas sujetas a seguimiento, monitoreo y evaluación en el marco del presente proyecto de investigación.

Dichas modificaciones generaron ajustes en el Componente 5 Equidad e Inclusión Social, relacionadas a continuación:

- ❖ **Se mantuvieron las 2 líneas estratégicas que integran componente 5 del PIDM (L12. Inclusión del postconflicto al desarrollo del territorio; L13 Servicios equitativos para la población rural).**
- ❖ **Se mantuvieron los dos programas que integran la línea estratégica L12.** Inclusión del postconflicto al desarrollo del territorio (**P39.** Apoyo a la inclusión laboral de actores del conflicto en el AMB y; **P40.** Generación de oportunidades de trabajo, vivienda y servicios públicos para la población desmovilizada).
- ❖ **Se mantuvieron tres programas que integran la línea estratégica L13** Servicios equitativos para la población rural (**P41.** Seguridad alimentaria metropolitana; **P44.** Saneamiento básico rural metropolitano y; **P45.** Movilidad rural metropolitana).
- ❖ **Se eliminaron dos programas que integran la línea estratégica L13** Servicios equitativos para la población rural (**P42.** Salud rural metropolitana y; **P43.** Educación rural metropolitana).

Bajo la justificación de que el AMB no tenía competencia en el cumplimiento de varias de las metas definidas inicialmente en el Componente 5 del PIDM de 2026, los indicadores y metas asociados a las líneas y programas también fueron objeto de reestructuración. A continuación, se presenta el balance detallado de las modificaciones adoptadas en el 2023 que dieron lugar a la eliminación de 9 metas e indicadores principalmente de la línea 13.

Tabla 1. Relación modificaciones de indicadores y metas del Componente 5 del PIDM

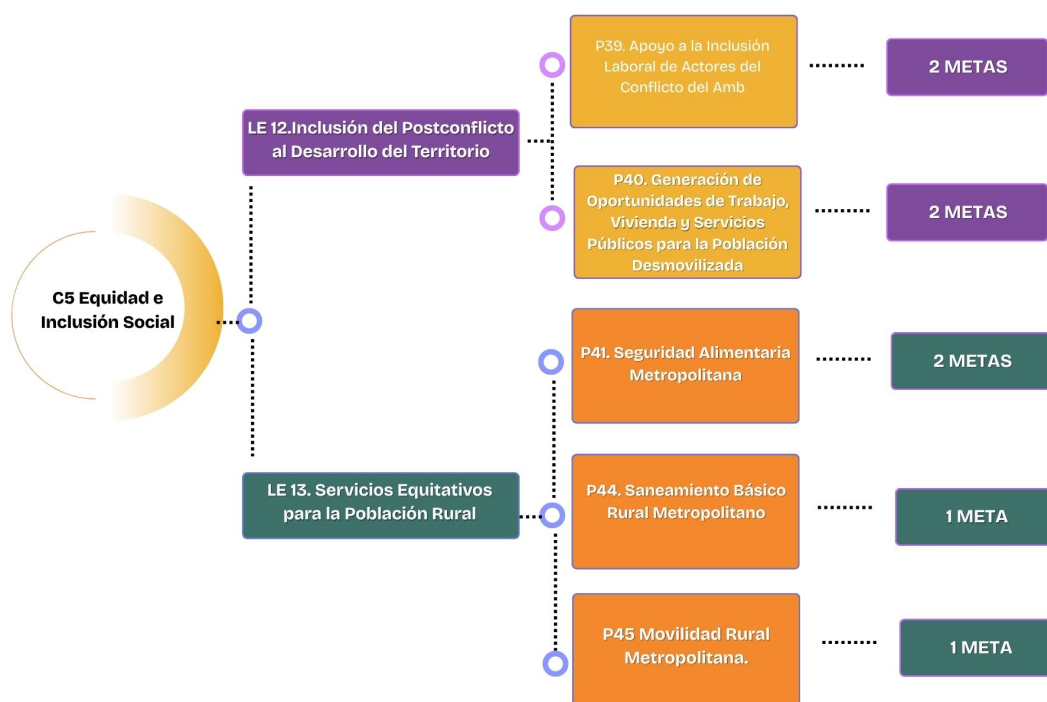
Línea	Programa	Indicador definido en el PIDM	Ajuste 2023
12	12	% de personas víctimas vinculados al sistema productivo legal y formal del AMB (N° de víctimas / N° total de víctimas)	Sin referencia

		% de personas desmovilizados vinculados al sistema productivo legal y formal del AMB (N° de desmovilizados trabajando en el AMB/ N° total desmovilizados ubicados en el AMB)	Sin referencia
	P39	N° Planes de perfiles y competencias diseñados y elaborados para la población víctima y/o desmovilizada, en aras de apoyar la formación para el trabajo y la generación de ingresos	Se mantuvo
		N° de alianzas ejecutadas interinstitucionales, de apoyo a la integración laboral que benefician a la población víctima y/o desmovilizada en materia de empleo y establezcan alianzas entre empresas para la generación de oferta laboral	Se mantuvo
	P40	N° de proyectos piloto diseñados para desmovilizados en áreas de desarrollo rural económico y social, incluyendo inversiones en vivienda, salud y actividad productiva	Se mantuvo
		N° de proyectos productivos integrales implementados mediante el modelo de APP en zonas rurales para desmovilizados	Se mantuvo
13	13	Tasa de suficiencia agroalimentaria – TSA del AMB	Sin referencia
		Tasa de cobertura del servicio de salud, en el área rural metropolitana	Sin referencia
		Tasa de cobertura del servicio de educación en el área rural metropolitana	Sin referencia
		Tasa de cobertura en el saneamiento básico en el área rural metropolitana	Sin referencia
		Tasa de cobertura del servicio de transporte en el área rural metropolitana	Sin referencia
	P41	N° de incentivos gestionados orientados a que la población rural metropolitana fortalezca su oferta de alimentos para el área urbana	Se mantuvo
		N° de familias rurales beneficiarias de la entrega de insumos y/o materiales para su mejoramiento productivo	Eliminada
		N° de familias rurales metropolitanas con asistencia técnica especializada para mejorar la producción agropecuaria y definición canales de comercialización en el AMB	Se mantuvo
		N° de documentos para adecuar a nivel metropolitano las pautas para la obtención del plato saludable de la familia colombiana	Eliminada
		N° de campañas implementadas orientadas a divulgar las pautas para la obtención del plato saludable de la familia metropolitana y la utilización de los alimentos en el AMB	Eliminada
	P42	N° de acciones desarrolladas a través de alianzas institucionales con aseguradores, municipios, prestadores del servicio, para mejorar la accesibilidad en el área rural y abordar las principales problemáticas de salud pública rural en el AMB	Eliminada
		N° de proyectos desarrollados de construcción, adecuación y/o dotación de instalaciones prestadoras de servicios de salud en zona rural en el AMB	Eliminada
	P43	N° de acciones articuladas con municipios, instituciones educativas, padres de familia para mejorar accesibilidad, calidad, cobertura y abordar las principales problemáticas de la educación pública rural en el AMB	Eliminada
		N° de proyectos de construcción, adecuación, dotación y conectividad de los establecimientos educativos rurales del AMB	Eliminada
	P44	N° de acciones desarrolladas para promover el uso de alternativas para mejorar el saneamiento básico de promoción desarrolladas	Se mantuvo
	P45	N° de estudios desarrollados para conocer la necesidad actual del transporte rural en el AMB	Se mantuvo
		N° de veredas con rutas de transporte rurales metropolitanas funcionando en el AMB	Eliminada
		N° de incentivos gestionados para las empresas de transporte que realicen rutas rurales en el AMB para el transporte de pasajeros	Eliminada

Fuente: Elaboración propia con base en C. PIDM análisis de metas HM CGD VERSION FINAL-12-06-2023

En consecuencia, tras la modificación anteriormente descrita el componente 5 quedó integrado por dos líneas y cinco programas relacionados en la Figura 2.

Figura 2. Esquema resumen del Componente 5. Equidad e Inclusión Social. PIDM 2023.



Fuente: Elaboración propia con base en C. PIDM análisis de metas HM CGD VERSION FINAL-12-06-2023

4. Metodología

La evaluación de resultados de la implementación del Componente 5, Equidad e Inclusión Social, se fundamentó en una investigación de tipología mixta, en la que predomina el enfoque cuantitativo, lo que permitió combinar la medición objetiva de variables con la comprensión contextual de los fenómenos metropolitanos desde la perspectiva de los actores vinculados al cumplimiento de las metas (Creswell & Plano Clark 2017; Sampieri et al. 2014). Este enfoque mixto facilitó la triangulación de datos y fortaleció la validez de los resultados al integrar diferentes fuentes y métodos de análisis (Denzin 1978).

Dentro de la delimitación del alcance y los criterios de evaluación de las metas de producto y de resultado, asociadas a las líneas y programas que integran el componente, se definió como ventana de evaluación el periodo 2016–2025, estableciendo 2026 como horizonte de cumplimiento y tomando como unidad de análisis las metas de línea y de programas del componente definidas en el Plan de Desarrollo Metropolitano DIME PLAN 2016, que resultaron de la modificación que tuvo lugar en 2023.

Así mismo, partiendo del criterio de corresponsabilidad bajo el cual fue concebido en la fase diseño del PIDM, se determinó consultar las acciones implementadas por el grupo de instituciones que en las metas de resultados fueron vinculadas en la línea 12 y 13 del Componente 5.

Teniendo en cuenta que las metas de línea y de programas del PIDM 2016 fueron objeto de un proceso de depuración en el 2023, descrito en el apartado anterior, se definió como criterio de evaluación concertado con la Dirección del AMB, evaluar los indicadores y metas asociadas a las líneas y programas del Componente que se mantuvieron, se reformularon y/o se suspendieron.

Una vez definidos los indicadores y las metas que serían objeto de evaluación, se identificaron inconsistencias en la formulación de algunos indicadores, particularmente en su definición, medición y coherencia con las metas asociadas. Tras la revisión técnica, en respuesta a este hallazgo, se llevó a cabo un proceso de ajuste metodológico que consistió en la reformulación de los indicadores, tomando como referencia directa el contenido y alcance de las metas previamente definidas. Este ejercicio se desarrolló bajo el principio de no alteración del alcance del plan, garantizando que las modificaciones realizadas se limitaran exclusivamente a mejorar la precisión, claridad y pertinencia de los indicadores. La reformulación se orientó bajo criterios de calidad en la construcción de indicadores, como claridad, relevancia, medibilidad y consistencia, en línea con metodologías reconocidas para el diseño y evaluación de indicadores de gestión pública de la CEPAL (2005).

Para evaluar el nivel de implementación del Plan de Desarrollo Metropolitano, se empleó una metodología tipo “semáforo”, basada en la verificación de la existencia de evidencia de cumplimiento de las metas e indicadores definidos. Este enfoque permitió clasificar el avance en tres niveles (alto, medio y bajo), facilitando la interpretación de resultados y la toma de decisiones.

La selección de esta metodología se sustentó en enfoques de monitoreo y evaluación del desempeño que utilizan umbrales y sistemas de clasificación para valorar el cumplimiento, como el Balanced Scorecard desarrollado por Kaplan & Norton (1996), así como en lineamientos de organismos internacionales como la CEPAL (2005), la OECD (2010) y el World Bank (2012). A nivel nacional también el DNP (2018), ha promovido el uso de sistemas tipo “traffic light” para representar y visibilizar el desempeño de manera sintética y comparable.

En este marco, se definieron los siguientes criterios de clasificación: (i) alto nivel de cumplimiento (verde), cuando existe evidencia completa, verificable y suficiente que demuestra el logro del indicador o un avance acorde o superior a lo esperado; (ii) nivel medio (amarillo), cuando se dispone de evidencia parcial o se registran avances inferiores a lo previsto; y (iii) bajo nivel de cumplimiento (rojo), cuando no existe evidencia verificable o el avance es nulo o significativamente insuficiente. La asignación de estas categorías se realizó mediante revisión documental de los soportes disponibles, priorizando su calidad, consistencia y trazabilidad. Este enfoque permitió identificar de manera clara los niveles de avance, evidenciar brechas en la implementación y orientar la toma de decisiones para el fortalecimiento del seguimiento y la gestión del plan.

A continuación, se presenta el semáforo con los indicadores, metas y criterios de clasificación definidos para evaluar el nivel de implementación del Componente 5. Equidad e Inclusión Social del PIDM (2016).

Tabla 2. Semáforo de medición del nivel de implementación del Componente 5. Equidad e Inclusión Social del PIDM (2016).

Línea	Programa	Indicador (Atado a la Meta)	Meta a 2026 (valor esperado)	Semáforo de cumplimiento		
				(Bajo) Rojo	(Medio) Amarillo	(Alto) Verde
12	L12-1	% de personas víctimas vinculadas al sistema productivo legal y formal del AMB (N° de víctimas / N° total de víctimas)	60%	< 30%	30% < 60%	>= 60%
12	L12-2	% de personas desmovilizadas vinculadas al sistema productivo legal y formal del AMB (N° de desmovilizados trabajando en el AMB/ N° total desmovilizados ubicados en el AMB)	60%	< 30%	30% < 60%	>= 60%
12	P39-M220	N° Planes de perfiles y competencias diseñados y elaborados para la población víctima, en aras de apoyar la formación para el trabajo y la generación de ingresos	1	< 1		>= 1
12	P39-M220	N° Planes de perfiles y competencias diseñados y elaborados para la población desmovilizada, en aras de apoyar la formación para el trabajo y la generación de ingresos	1	< 1		>= 1
12	P39-M221	N° de alianzas ejecutadas para el apoyo a la integración laboral de víctimas y desmovilizados en el AMB	10	< 5	5 < 10	>= 10
12	P40-M222	N° de proyectos piloto para desmovilizados formulados (desarrollo rural, vivienda, salud y actividad productiva) en el AMB	1	< 1		>= 1
12	P40-M223	N° de proyectos productivos integrales implementados en zonas rurales para desmovilizados en el AMB	1	< 1		>= 1
13	L13-1	Tasa de suficiencia agroalimentaria – TSA del AMB	10%	< 5%	5% < 10%	>=10%
13	L13-2	Tasa de cobertura en el saneamiento básico en el área rural del AMB	60%	< 30%	30% < 60%	>= 60%
13	L13-3	Tasa de cobertura del servicio de transporte en el área rural del AMB	60%	< 30%	40% < 60%	>= 60%
13	P41-M224	N° de incentivos orientados a que la población rural metropolitana fortalezca su oferta de alimentos para el área urbana en el AMB	3	=1	>1 < 3	>= 3
13	P41-M226	N° de familias rurales metropolitanas con asistencia técnica especializada para mejorar la producción y definición canales de comercialización en el AMB	1000	< 400	400< 1000	>= 1000
13	P44-M233	N° de acciones para promover el uso de alternativas para mejorar el saneamiento básico de promoción desarrolladas	4	=1	>1 < 4	>= 4
13	P45-M234	N° de estudios desarrollados para conocer la necesidad actual del transporte rural en el AMB	1	< 1		>= 1

Fuente: Elaboración propia

Si bien el equipo de investigación se propuso evaluar los indicadores anteriormente señalados, durante el proceso de recolección y validación de información se identificó que algunos de ellos no podían ser evaluados de manera rigurosa debido a limitaciones en la disponibilidad, calidad y accesibilidad de los datos requeridos. En el caso del Componente 5, los indicadores excluidos del análisis se presentan a continuación:

Tabla 3. Indicadores del Componente 5 del PIDM, excluidos del proceso de evaluación

Línea	Programa	Indicador definido en el PIDM	Justificación de exclusión
L12	L12-1	% de personas víctimas vinculadas al sistema productivo legal y formal del AMB (N° de víctimas trabajando en el AMB/ N° total víctimas ubicados en el AMB)	Ausencia de información oficial para el período de evaluación. El DANE solo a partir de 2022 comenzó a publicar anualmente el boletín específico "Indicadores de mercado laboral de la población víctima", tras realizar el cruce estadístico entre Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE y el Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad para las Víctimas. Sin embargo, no publica indicadores a escala departamental, municipal o metropolitana, solo presenta datos del total nacional, por lo que no es posible medir el indicador

L12	L12-2	% de personas desmovilizadas vinculadas al sistema productivo legal y formal del AMB (N° de desmovilizados trabajando en el AMB/ N° total desmovilizados ubicados en el AMB)	Ausencia de información oficial para el período de evaluación. El DANE no calcula una tasa de desempleo específica para esta población a través de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). La entidad mide el mercado laboral general y desglosa indicadores para otros grupos vulnerables como jóvenes y víctimas de desplazamiento. La ARN informó no contar con esta información y no se encontraron registros al respecto en observatorios laborales.
-----	-------	--	---

Fuente: Elaboración propia.

La recolección de información para la construcción del semáforo se realizó mediante una revisión documental y análisis de fuentes secundarias, complementado con técnicas de validación de información (Sampieri et al., 2014). En particular, se llevó a cabo una revisión sistemática y de análisis de contenido (Krippendorff, 2004), de documentos institucionales, informes de gestión y bases de datos oficiales. Adicionalmente, se aplicó una técnica de triangulación de fuentes, contrastando la información proveniente de distintos documentos y registros con el fin de asegurar su consistencia, validez y confiabilidad (Denzin, 1978). Este proceso permitió reducir sesgos y fortalecer la calidad de la evidencia utilizada.

A continuación, se presenta la relación de documentos que fueron objeto de revisión y análisis para el diligenciamiento del semáforo de evaluación del Componente 5 y la construcción del presente concepto técnico.

Tabla 4. Relación de documentos analizados para la evaluación del Componente 5. Equidad e Inclusión Social del PIDM (2016).

Nº	Nombre del documento	Autor	Fecha	Link
1	Acuerdo metropolitano 008 de 2000. Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo 0061 de 1994, se adopta el Componente de Ordenamiento Físico - Territorial del Plan Integral de Desarrollo del Área Metropolitana de Bucaramanga; se definen la estructura territorial, los lineamientos de ordenamiento metropolitano para los Planes de ordenamiento territorial de los municipios, los hechos metropolitanos y se establecen las normas obligatoriamente generales para los municipios que conforman el Área.	AMB	2000	Documento interno
2	Acuerdo metropolitano 009 de 2005. Declara Hecho Metropolitano la caracterización de la población en situación de desplazamiento en el AMB, y autoriza al representante legal del AMB a constituir y consolidar una Mesa de Trabajo Metropolitana para coordinar y supervisar planes y programas en beneficio de la población desplazada.	AMB	2005	Documento interno
3	Acuerdo metropolitano 007 de 2008. Declara y consolida en un solo Hecho Metropolitano tres proyectos estratégicos de infraestructura (el Corredor Vial Carrera 9ª, el Corredor del Sur y la habilitación de corredores viales y espacio público para el Sistema Integrado de Transporte Masivo – I etapa)	AMB	2008	Documento interno
4	Acuerdo metropolitano 011 de 2008. Amplía el Hecho Metropolitano de movilidad ya creado como Troncal Metropolitana Norte-Sur	AMB	2008	https://www.amb.gov.co/jdownloads/Documentos/Juridica/Acuerdos/acuerdo_metro_no.011-oct-03-08.pdf
5	Ley 1625 de 2013. Expide el régimen para las Áreas Metropolitanas	Congreso de Colombia	2013	https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52972
6	Acuerdo metropolitano 016 de 2013. Declara Hecho Metropolitano el control a la informalidad en el transporte de pasajeros en el Área Metropolitana de Bucaramanga	AMB	2013	https://amb.gov.co/jdownloads/Documentos/Juridica/Acuerdos/acuerdo_n_016_agosto_06_2013.pdf
7	Acuerdo metropolitano 033 de 2015. Adopta el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2016-2026	AMB	2015	https://www.amb.gov.co/jdownloads/Documentos/Juridica/Acuerdos/acuerdo_n_033_agosto_06_2015.pdf

				erdo n 033 diciembre 17 2015.pdf
8	Acuerdo metropolitano 015 de 2015. Declara Hecho Metropolitano económico y social la prestación del Servicio Público de Empleo (SPE) en el AMB	AMB	2015	https://www.amb.gov.co/jdownloads/Documentos/Juridica/Acuerdos/acuerdo_n_015_agosto_03_2015.pdf
9	Informes de Gestión vigencia	AMB	2016	https://www.amb.gov.co/informe-de-gestion-vigencia-2016/
10	Informes de Gestión vigencia	AMB	2017	https://www.amb.gov.co/informe-de-gestion-vigencia-2017/
11	Acuerdo metropolitano 004 de 2018. Por medio del cual se declara como hecho metropolitano el impacto que produce la conurbación en la prestación del servicio público de transporte.	AMB	2018	https://www.amb.gov.co/jdownloads/Documentos/Juridica/Acuerdos/acuerdo_n_004_mayo_09_2018.pdf
12	Informes de Gestión vigencia	AMB	2018	https://www.amb.gov.co/informe-de-gestion-vigencia-2018/
13	Informes de Gestión vigencia	AMB	2019	https://www.amb.gov.co/informe-de-gestion-vigencia-2019/
14	Informe de Gestión Municipio de Bucaramanga 2016-2019	Alcaldía de Bucaramanga	2019	https://www.bucaramanga.gov.co/wp-content/uploads/2021/05/Informe-de-gestio%CC%81n2016-2019_30.pdf
15	Informe de Gestión 2016-2019	Alcaldía de Floridablanca	2019	https://acortar.link/CIWqpy
16	Informes de empalmes	Alcaldía de Girón	2019	https://www.giron-santander.gov.co/Transparencia/Paginas/Informes.aspx
17	Informes de Gestión vigencia	AMB	2020	https://www.amb.gov.co/informe-de-gestion-vigencia-2020/
18	Informes de Gestión vigencia	AMB	2021	https://www.amb.gov.co/informes-de-gestion-vigencia-2021/
19	Informe nacional de coberturas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo	Superservicios	2023	https://www.superservicios.gov.co/sites/default/files/2025-12/Informe-Nacional-de-coberturas-AAA-vigencia-2024.pdf
20	Acuerdo metropolitano 002 de 2022. Declara Hecho Metropolitano "La Seguridad y la convivencia ciudadana en el AMB"	AMB	2022	https://www.amb.gov.co/download/30842/
21	Informes de Gestión vigencia	AMB	2022	https://www.amb.gov.co/informes-de-gestion-vigencia-2022/
22	Acuerdo metropolitano 005 de 2023. Por medio del cual se adopta la revisión y actualización del PIDM y el Plan Estratégico de Mediano Plazo.	AMB	2023	https://www.amb.gov.co/download/35257/
23	Acuerdo metropolitano 006 de 2023. Declara el Hecho Metropolitano de "Movilidad Sostenible y Transporte Público en el AMB"	AMB	2023	https://www.amb.gov.co/download/35262/
24	Informes de Gestión vigencia	AMB	2023	https://www.amb.gov.co/informes-de-gestion-vigencia-2023/
25	Informe de Gestión y Balance de Resultados 2020-2023.	Alcaldía de Bucaramanga	2023	https://www.bucaramanga.gov.co/wp-content/uploads/2023/12/InformeRC_2020-2023.pdf
26	Informe de Gestión y Balance de Resultados 2020-2023.	Alcaldía de Floridablanca	2023	https://acortar.link/cvDDit
27	Informe de Gestión Rendición de cuentas 2025	Alcaldía de Piedecuesta	2025	https://acortar.link/1K61Dh

Fuente: Elaboración propia

Dada la dificultad para la obtención de información, tras la revisión de los informes públicos, fue necesario la radicación de 70 derechos de petición a distintas instituciones, relacionados a continuación.

Tabla 5. Relación de Derechos de Petición Radicados para la evaluación del Componente 5. Equidad e Inclusión Social del PIDM (2016).

Nº	Número de radicado	Entidad	Fecha de radicación	Fecha de respuesta
1	1-S-SA-202603-00042980	Secretaría Desarrollo Social - Programa Sector Agricultura y Desarrollo Rural - Alcaldía de Bucaramanga	2/03/2025	25/03/2026
2	No informan	Secretaría Desarrollo Social - Dirección Operativa de Agricultura y Desarrollo Rural - Alcaldía de Girón	2/03/2025	19/03/2026
3	DTAR 024-2026	Secretaría de Desarrollo Social - Alcaldía de Floridablanca	2/03/2025	16/03/2026
4	CNT-26-00331	Secretaría de Desarrollo Rural y Económico - Alcaldía de Piedecuesta	2/03/2025	Sin respuesta
5	20260038331	Secretaría de Agricultura y Desarrollo rural - Gobernación de Santander	2/03/2025	12/03/2026
6	1-S-SA-202603-00040300	Secretaría de Salud y Ambiente - Alcaldía de Bucaramanga	2/03/2025	07/04/2026
7	No informan	Secretaría de Salud - Alcaldía de Girón	2/03/2025	Sin respuesta
8	No informan	Secretaría de Salud - Alcaldía de Floridablanca	2/03/2025	Sin respuesta
9	CNT-26-00319	Secretaría de Salud - Alcaldía de Piedecuesta	2/03/2025	Sin respuesta
10	No informan	Secretaría de Salud - Gobernación de Santander	2/03/2025	05/03/2026
11	BUC2026ER003805	Secretaría de Educación - Alcaldía de Bucaramanga	2/03/2025	19/03/2026
12	BUC2026ER003805	Secretaría de Educación - Alcaldía de Girón	2/03/2025	18/03/2026
13	FRB2026ER001504	Secretaría de Educación - Alcaldía de Floridablanca	2/03/2025	24/03/2026
14	PDC2026ER000826	Secretaría de Educación - Alcaldía de Piedecuesta	2/03/2025	09/03/2026
15	PDC2026ER000826	Secretaría de Educación -Gobernación de Santander	2/03/2025	03/03/2026
16	4223	Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB)	2/03/2025	21/04/2026
17	45466	Acueducto Metropolitano de Bucaramanga, AMB	2/03/2025	07/04/2026
18	260001988	Empresa Pública de Alcantarillado de Santander, EMPAS	2/03/2025	04/03/2026
19	1-S-SA-202603-00042269	Secretaría de Infraestructura - Alcaldía de Bucaramanga	2/03/2025	07/04/2026
20	No informan	Secretaría de Infraestructura - Alcaldía de Girón	2/03/2025	Sin respuesta
21	No informan	Secretaría de Infraestructura - Alcaldía de Floridablanca	2/03/2025	Sin respuesta
22	CNT-26-00330	Secretaría de Infraestructura - Alcaldía de Piedecuesta	2/03/2025	18/03/2026
23	20260038084	Secretaría de Infraestructura - Gobernación de Santander	2/03/2025	17/03/2026
24	No informan	Dirección de Tránsito y Transporte de Bucaramanga	2/03/2025	04/03/2026
25	No informan	Secretaría de Tránsito y Transporte de Girón	2/03/2025	Sin respuesta
26	20260038084	Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca	2/03/2025	18/03/2026
27	No informan	Secretaría de Tránsito y Movilidad de Piedecuesta	2/03/2025	06/04/2026
28	4222	Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB)	2/03/2025	10/03/2026
29	253034	Dirección de Investigación UNAB	2/03/2025	13/04/2026
30	No informan	Dirección de Investigación UIS	2/03/2025	Sin respuesta
31	No informan	Dirección de Investigación UDES	02/03/2026	22/05/2026
32	1-S-SA-202603-0042980	Secretaría de Desarrollo Social- Programa Sector Agricultura y Desarrollo Rural - Alcaldía de Bucaramanga	02/03/2026	24/03/2026
33	N/A	Dirección Operativa de Agricultura y Desarrollo Rural - Alcaldía de Girón	02/03/2026	19/03/2026
34	No informan	Dirección Técnica de Asistencia Rural - Alcaldía de Floridablanca	02/03/2026	Sin respuesta
35	No informan	Secretaría de Desarrollo Rural y Económico - Alcaldía de Piedecuesta	02/03/2026	Sin respuesta
36	No informan	Secretaría de Agricultura y Desarrollo rural - Gobernación de Santander	02/03/2026	Sin respuesta
37	1-S-SA-202603-00040474	Secretaría de Salud y Ambiente - Alcaldía de Bucaramanga	02/03/2026	Sin respuesta
38	No informan	Secretaría de Salud - Alcaldía de Girón	02/03/2026	Sin respuesta
39	No informan	Secretaría de Salud - Alcaldía de Floridablanca	02/03/2026	Sin respuesta
40	CNT-26-00317	Secretaría de Salud - Alcaldía de Piedecuesta	02/03/2026	Sin respuesta

41	No informan	Secretaría de Salud - Gobernación de Santander	02/03/2026	Sin respuesta
42	BUC2026ER003808	Secretaría de Educación - Alcaldía de Bucaramanga	02/03/2026	Sin respuesta
43	GRN2026ER001363	Secretaría de Educación - Alcaldía de Girón	02/03/2026	Sin respuesta
44	FRB2026ER001529	Secretaría de Educación - Alcaldía de Floridablanca	02/03/2026	Sin respuesta
45	No informan	Secretaría de Educación - Alcaldía de Piedecuesta	02/03/2026	Sin respuesta
46	20260037601	Secretaría de Educación - Gobernación de Santander	02/03/2026	Sin respuesta
47	No informan	Dirección de Investigación, Creación e Innovación UNAB	02/03/2026	Sin respuesta
48	No informan	Vicerrectoría de Investigación y Extensión UIS	02/03/2026	Sin respuesta
49	No informan	Dirección de Investigación UPB	02/03/2026	Sin respuesta
50	No informan	Dirección de Investigación USTA	02/03/2026	Sin respuesta
51	No informan	Dirección de Investigación UNAD	02/03/2026	Sin respuesta
52	No informan	Dirección de Investigación UNIMINUTO	02/03/2026	Sin respuesta
53	4105	CDMB	02/03/2026	Sin respuesta
54	260001972	EMPAS	02/03/2026	04/03/2026
55	No informan	Secretaría de Infraestructura - Alcaldía de Bucaramanga	02/03/2026	Sin respuesta
56	No informan	Secretaría de Infraestructura - Alcaldía de Girón	02/03/2026	Sin respuesta
57	No informan	Secretaría de Infraestructura - Alcaldía de Floridablanca	02/03/2026	Sin respuesta
58	CNT-26-00316	Secretaría de Infraestructura - Alcaldía de Piedecuesta	02/03/2026	Sin respuesta
59	No informan	Secretaría de Infraestructura - Gobernación de Santander	02/03/2026	Sin respuesta
60	20260300111	Dirección de Tránsito de Bucaramanga	02/03/2026	Sin respuesta
61	No informan	Secretaría de Tránsito y Transporte de Girón	02/03/2026	Sin respuesta
62	No informan	Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca	02/03/2026	Sin respuesta
63	No informan	Secretaría de Tránsito y Movilidad de Piedecuesta	02/03/2026	Sin respuesta
64	No informan	Unidad para las Víctimas. Mesa Departamental de Víctimas de Santander. Mesas Municipales de Víctimas de Bucaramanga, Girón, Piedecuesta y Floridablanca	25/02/2026	Sin respuesta
65	No informan	Agencia para la Reincorporación y Normalización	25/02/2026	Sin respuesta
66	No informan	Unidad para las Víctimas. Mesa Departamental de Víctimas de Santander. Mesas Municipales de Víctimas de Bucaramanga, Girón, Piedecuesta y Floridablanca	25/02/2026	Sin respuesta
67	No informan	Agencia para la Reincorporación y Normalización	25/02/2026	Sin respuesta
68	No informan	Unidad para las Víctimas. Mesa Departamental de Víctimas de Santander. Mesas Municipales de Víctimas de Bucaramanga, Girón, Piedecuesta y Floridablanca	25/02/2026	Sin respuesta
69	No informan	Agencia para la Reincorporación y Normalización	25/02/2026	Sin respuesta
70	No informan	Agencia para la Reincorporación y Normalización	25/02/2026	Sin respuesta

Fuente: Elaboración propia

La sistematización de la información constituyó una fase clave dentro del proceso metodológico de evaluación del Componente 5. Equidad e Inclusión Social, en tanto permitió organizar, depurar,

clasificar y consolidar la evidencia recolectada, garantizando su trazabilidad, consistencia y utilidad analítica para la construcción del semáforo de cumplimiento.

Este proceso se desarrolló en tres momentos articulados. En primer lugar, se llevó a cabo la organización y estructuración de la información, mediante la creación de un repositorio digital jerarquizado por líneas, programas, indicadores y metas. Cada unidad de análisis contó con una carpeta específica en la que se almacenaron los documentos fuente (informes de gestión, bases de datos, respuestas a derechos de petición, actos administrativos, entre otros), asegurando un orden lógico que facilitara la consulta y verificación de la información (Sampieri et al. 2014).

En segundo lugar, se realizó un proceso de depuración y validación de la información, orientado a identificar duplicidades, inconsistencias, vacíos y posibles sesgos en los datos recolectados. Para ello, se aplicaron criterios de calidad de la información, tales como pertinencia (relación directa con el indicador evaluado), suficiencia (nivel de detalle requerido), confiabilidad (origen institucional o verificable) y actualidad (correspondencia con el periodo de análisis 2016–2025). Esta etapa incluyó la contrastación de fuentes mediante triangulación, lo que permitió fortalecer la validez interna del análisis.

En tercer lugar, se desarrolló la codificación y estandarización de la información, con el fin de hacer comparables los datos provenientes de distintas fuentes. Esto implicó la construcción de matrices de sistematización en las que se registró, para cada indicador: (i) la meta definida, (ii) la evidencia disponible, (iii) la fuente, (iv) el periodo reportado, (v) observaciones técnicas y (vi) una valoración preliminar del nivel de cumplimiento. Esta estandarización permitió traducir información cualitativa y cuantitativa en insumos homogéneos para su análisis (Creswell & Clark, 2017).

Como resultado de este proceso, se consolidó una base de evidencia estructurada, que sirvió como insumo directo para la aplicación de la metodología de semaforización. La sistematización facilitó no solo la asignación objetiva de los niveles de cumplimiento (alto, medio, bajo), sino también la identificación de brechas de información, debilidades en los sistemas de reporte institucional y oportunidades de mejora en los procesos de seguimiento del PIDM. Finalmente, este ejercicio garantizó principios fundamentales del análisis evaluativo como la transparencia, la reproducibilidad y la trazabilidad, permitiendo que los resultados obtenidos puedan ser verificados y replicados en futuros ejercicios de seguimiento y evaluación del Plan.

Adicionalmente, el proceso de sistematización de la información se complementó con la aplicación de técnicas cualitativas orientadas a profundizar en la comprensión de los avances, limitaciones y percepciones de los actores directamente vinculados al Componente 5. En particular, se realizaron entrevistas a profundidad como herramienta de recolección de información primaria, permitiendo captar perspectivas institucionales y sociales en torno a la implementación de las metas. Se llevó a cabo dos (2) entrevistas con la Dirección del Grupo Territorial Santander–Magdalena Medio, de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), dos entrevistas a representantes de la población en proceso de reincorporación, tres (3) entrevistas a ediles rurales del municipio de Bucaramanga¹ y cuatro (4) entrevistas con representantes institucionales, de las mesas municipales

¹ Cabe señalar que las entrevistas se llevaron a cabo únicamente con los ediles de las áreas rurales del municipio de Bucaramanga, teniendo en cuenta la información proporcionada por la Alcaldía Municipal en respuesta a la solicitud de información sobre saneamiento básico rural. Según lo informado, la gestión de los acueductos veredales y los procesos de tratamiento y potabilización del agua corresponde a asociaciones comunitarias de usuarios, por lo que estos sistemas son

de víctimas y organizaciones sociales de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón. Estas entrevistas facilitaron la identificación de elementos contextuales, barreras operativas y dinámicas territoriales que no son plenamente evidentes en las fuentes documentales, enriqueciendo el análisis desde un enfoque interpretativo (Creswell & Clark, 2017).

A continuación, se presenta información sobre la implementación de los instrumentos de corte cualitativo que fueron usados en la investigación.

Tabla 6. Relación de Entrevistas para la evaluación del Componente 5. Equidad e Inclusión Social del PIDM (2016).

Instrumento	Características	Fecha de realización	Modalidad	Duración
Entrevista ex directora territorial de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)	La entrevista estaba integrada por 26 preguntas y 6 categorías de análisis: 1. Vinculación al sistema productivo 2. Formación para el trabajo (diseño de 3. Articulación institucional 4. Proyectos piloto 5 seguimiento y calidad de la información 6. Enfoque territorial y sostenibilidad	5/05/2026	Virtual	48 min
Entrevista directora territorial de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)		24/06/2026	Virtual	22 min
Entrevistas a representante de la población en proceso de reincorporación	La entrevista estaba integrada por 27 preguntas y 7 categorías de análisis: 1. Experiencia de reincorporación y acceso al empleo. 2. Condiciones de empleabilidad y sostenibilidad. 3. Formación para el trabajo y pertinencia. 4. Apoyo institucional y articulación. 5. Proyectos productivos y oportunidades económicas 6. Barreras estructurales y contexto territorial 7. Percepción de resultados y recomendaciones	7/05/2026	Presencial (UNAB)	45 min
Entrevistas a representante de la población en proceso de reincorporación		8/05/2026	Presencial (UNAB)	32 min
Entrevistas a edil rural del municipio de Bucaramanga	La entrevista estaba integrada por 27 preguntas y 7 categorías de análisis: 1. Saneamiento Básico 2. Movilidad	27/05/2026	Telefónica	26 min
Entrevistas a edil rural del municipio de Bucaramanga	La entrevista estaba integrada por 27 preguntas y 7 categorías de análisis: 1. Saneamiento Básico 2. Movilidad	28/05/2026	Telefónica	28 min
Entrevistas a edil rural del municipio de Bucaramanga	La entrevista estaba integrada por 27 preguntas y 7 categorías de análisis: 1. Saneamiento Básico 2. Movilidad	28/05/2026	Telefónica	18 min
Entrevista Representante organización de víctimas Bucaramanga	La entrevista estaba integrada por 27 preguntas y 7 categorías de análisis: 1. Condiciones de empleabilidad de la población 2. Formación para el trabajo y pertinencia. 3. Apoyo institucional y articulación. 4. Barreras estructurales y contexto territorial 5. Percepción de resultados y recomendaciones	16/05/2026	Virtual	25 min
Entrevista Representante organización de víctimas Piedecuesta		17/05/2026	Virtual	19 min
Entrevista Representante organización de víctimas Girón		18/05/2026	Presencial (UNAB)	34 min

operados y administrados directamente por las comunidades asentadas en los distintos corregimientos del municipio. Piedecuesta mencionó que se encuentra en una etapa de subsanación del vacío de información. Por su parte, Girón y Floridablanca no brindaron respuesta.

Entrevista Representante organización de víctimas Floridablanca		18/05/2026	Presencial (UNAB)	41 min
---	--	------------	----------------------	--------

Fuente: Elaboración propia

La inclusión de técnicas de recolección de información a través de entrevistas a profundidad con los ediles de los corregimientos del municipio de Bucaramanga respondió a una necesidad de orden metodológico y de validación técnica. Al evaluar el indicador *Tasa de cobertura en el saneamiento básico en el área rural metropolitana* y el de *tasa de cobertura del servicio de transporte en el área rural metropolitana en el AMB*, el equipo de investigación identificó un vacío de información institucional y una fragmentación de datos en los registros de las entidades y las administraciones orden municipal y departamental consultadas.

Ante el escenario normativo y fáctico donde la administración y operación de los sistemas de acueducto veredal, así como las soluciones individuales de saneamiento (como pozos sépticos), recaen directamente sobre asociaciones comunitarias y juntas de usuarios, los ediles rurales se configuraron como la fuente de información más idónea y legítima, máxime cuando las entidades consultadas manifestaron que estas figuras de representación local cuentan con un inventario real y actualizado de las condiciones de sus comunidades por dos razones fundamentales:

- Papel político representativo y articulación institucional: Debido a su rol constitucional de representación en los corregimientos, los ediles son el puente directo entre la administración municipal y las dinámicas veredales. Esto les permite centralizar las demandas, los diseños de proyectos (como redes de alcantarillado locales o Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales - PTAR) y los diagnósticos de fallas de infraestructura que no logran ser indexados a tiempo en las bases de datos de las empresas de servicios públicos domiciliarios urbanas.
- Conocimiento derivado del trabajo de campo real: A diferencia de las mediciones agregadas que ignoran las complejidades topográficas o las restricciones ambientales de las veredas, el trabajo de campo realizado por los ediles proporciona datos con un alto nivel de desagregación. Su conocimiento directo permite identificar problemáticas específicas, tales como el estado de obsolescencia de los pozos sépticos familiares, la contaminación de fuentes hídricas por vertimientos directos, las restricciones por figuras de protección ambiental (DRMI) o los conflictos de servidumbre con propietarios privados, que restringen la ampliación de la cobertura.

Por lo tanto, la priorización de estas entrevistas no solo subsana el vacío de datos estadísticos institucionales, sino que dota a la evaluación del Componente 5 de una alta validez interna y contextual, permitiendo contrastar la planeación teórica del PIDM con la realidad operativa del territorio rural metropolitano.

De manera complementaria, se desarrolló un (1) grupo focal con profesionales de la Grupo Territorial Santander–Magdalena Medio, de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). Esta técnica permitió generar un espacio de diálogo colectivo en el que se contrastaron experiencias, percepciones y valoraciones sobre la implementación de las acciones orientadas a la población víctima y en proceso de reincorporación. El uso del grupo focal favoreció la construcción conjunta de significados, aportando insumos clave para la triangulación de la información y el fortalecimiento de la validez del análisis (Denzin, 1978).

Tabla 7. Relación de Grupos Focales para la evaluación del Componente 5. Equidad e Inclusión Social del PIDM (2016).

Fecha	Duración	Lugar	Número de Participantes	Categorías de Análisis
27/04/2025	2 horas	ARN territorial Santander. Barrio Sotomayor, Bucaramanga	7 profesionales de apoyo de la ARN	1. Vinculación al sistema productivo 2. Formación para el trabajo (diseño de 3. Articulación institucional 4. Proyectos piloto 5 seguimiento y calidad de la información 6. Enfoque territorial y sostenibilidad

Fuente: Elaboración propia

En cada uno de los espacios participativos desarrollados se garantizaron las consideraciones éticas correspondientes. Para ello, se diligenció de manera individual el consentimiento informado y la autorización para el uso de derechos de imagen, conforme a los lineamientos establecidos por el Comité de Ética Institucional de la UNAB. Adicionalmente, a nivel grupal, se contó con el registro de asistencia institucional de la Alcaldía de Bucaramanga, como soporte de participación en las actividades realizadas.

Finalmente, es importante señalar que el equipo de investigación se enfrentó a dificultades para la evaluación de la Tasa de Suficiencia Agroalimentaria (TSA), que en el PIDM (2016) se relaciona en el apartado denominado “Seguridad alimentaria en el AMB” (p. 78), introduciendo la discusión sobre la demanda de bienes y servicios provenientes del sector rural como consecuencia del crecimiento poblacional. Sin embargo, el indicador objeto de evaluación corresponde a la suficiencia agroalimentaria, noción que, aunque relacionada, posee un alcance conceptual diferente.

En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha definido la seguridad alimentaria como la situación en la cual “todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (1996). De manera concordante, el Documento CONPES 113 de 2008 define la seguridad alimentaria y nutricional como “la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

Por el contrario, la suficiencia agroalimentaria constituye un concepto más restringido, relacionado principalmente con la capacidad productiva de un territorio para satisfacer los requerimientos alimentarios de su población. La TSA, definida en el PIMD (2016) como una medida desarrollada por la Corporación Héritage permite establecer, a partir de la relación entre el requerimiento calórico de la población y la producción primaria de alimentos de un territorio, su nivel de autosuficiencia agroalimentaria². En consecuencia, la TSA constituye una herramienta para valorar la capacidad local de producción y abastecimiento de alimentos en función de la disponibilidad rural, así como para analizar la dependencia de mercados externos y la destinación del suelo a usos agrícolas.

Aunque ambos conceptos se encuentran estrechamente relacionados, no son equivalentes. Mientras la seguridad alimentaria incorpora dimensiones asociadas a la disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos, la suficiencia agroalimentaria se concentra fundamentalmente en la capacidad de producción alimentaria de un territorio. Por esta razón, resulta

² Ver página 78 del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2016- 2026

llamativo que la fundamentación inicial del indicador se construya a partir de una categoría conceptual distinta de aquella que posteriormente se pretende medir. Esta situación genera ambigüedad metodológica desde la formulación misma del indicador y dificulta la comprensión de los elementos que deben ser objeto de seguimiento y evaluación.

A lo descrito anteriormente se suma una segunda dificultad relacionada con la línea base utilizada en el PIDM. Los valores reportados para la TSA provienen de información calculada en el marco de la Visión Prospectiva Santander 2030, estudio publicado en 2011. Sin embargo, al revisar dicho documento no fue posible identificar la fórmula empleada para el cálculo de la TSA, ni los procedimientos metodológicos utilizados para obtener los resultados presentados.

Más allá de la ausencia de una ficha metodológica explícita, resulta pertinente señalar que los datos inicialmente expuestos corresponden al departamento de Santander y no al Área Metropolitana de Bucaramanga. De hecho, el documento desarrolla un análisis de la producción agropecuaria departamental y de su capacidad para responder a las necesidades alimentarias de la población santandereana. Posteriormente se presentan estimaciones referidas al AMB, sin que se explique el procedimiento metodológico utilizado para realizar dicha transición de escala territorial. En consecuencia, la línea base parece combinar referencias departamentales y metropolitanas sin delimitar claramente sus diferencias metodológicas, lo cual dificulta determinar con precisión el alcance territorial del indicador.

De igual forma, aunque el PIDM atribuye la creación de la TSA a la Corporación Heritage, en ningún apartado se identifica de manera precisa el documento metodológico de referencia, la definición operativa del indicador, la fórmula empleada para su cálculo o las variables requeridas para su actualización. Esta omisión limita la trazabilidad del indicador y dificulta que los municipios que conforman el AMB, investigadores, evaluadores o tomadores de decisiones, puedan verificar los resultados obtenidos, replicar la medición o actualizar la información con criterios homogéneos. En el mismo sentido, la ausencia de claridad metodológica impide determinar con certeza si el indicador fue construido bajo una lógica de suficiencia agroalimentaria o si existe una superposición conceptual con el enfoque de seguridad alimentaria desarrollado en el mismo apartado.

Con el propósito de identificar el origen metodológico de la TSA, se revisó la investigación *El abastecimiento de alimentos del Área Metropolitana de Bucaramanga: un enfoque sistémico*, elaborada por César Leonardo Alfonso Ruiz y Diego Mauricio Ávila Rangel (2012), documento citado como referencia en el PIDM y publicado en el Repositorio Institucional de la Universidad Industrial de Santander (UIS). Sin embargo, en dicho estudio tampoco fue posible encontrar una explicación detallada de la fórmula utilizada para el cálculo de la TSA, ni una descripción de las variables constitutivas del indicador. La referencia encontrada se limita, en esencia, a reproducir la información previamente presentada para el departamento de Santander en el marco de la *Visión Prospectiva Santander 2030*.

De igual manera, se consultó el documento *Santander 2030: Síntesis del diagnóstico territorial*, también citado por el PIDM, sin que se encontrara una descripción metodológica que permitiera reconstruir el indicador. Ante esta situación, se realizó una búsqueda documental complementaria utilizando los términos “Corporación Heritage” y “Tasa de Suficiencia Agroalimentaria”, identificándose la tesis de grado *Economía campesina y soberanía alimentaria en el departamento de Santander: modelo analítico basado en la eficiencia energética de los sistemas de producción. Caso Simacota*, elaborada por Laura Natalia Maldonado Rodríguez y Sergio Andrés Rojas Ferreira (2011), en el marco del programa de Economía de la UIS.

Este documento reviste especial interés debido a que contó con la codirección de la Corporación Heritage, entidad a la cual el PIDM atribuye la formulación de la TSA. A diferencia de las fuentes previamente consultadas, esta investigación presenta una mayor precisión conceptual y metodológica respecto de la suficiencia agroalimentaria y de la medición de la capacidad productiva de los territorios para satisfacer las necesidades alimentarias de su población. Por esta razón, se trae a colación como una fuente especialmente relevante para comprender el origen conceptual del indicador y reconstruir los elementos metodológicos necesarios para evaluar su pertinencia y aplicabilidad en el contexto del AMB.

Respecto de la Tasa de Suficiencia Agroalimentaria (TSA), el documento precisa que esta “*indica el nivel de dependencia que existe en un territorio con relación al requerimiento vital de su población. Siempre se utiliza como referente el requerimiento regional (urbano-rural), para efectos del cálculo del IHDR tanto en el nivel local como regional. La TSA se expresa aritméticamente como la relación entre la producción total, medida en kilocalorías, del territorio sobre el requerimiento de la población total urbano-rural; es decir, la capacidad que tiene la producción agrícola territorial para satisfacer el requerimiento energético del total de la población*”³ (Maldonado y Rojas, 2011, p.53)

$$TSA = \frac{\text{Producción en Kilocalorías}}{\text{Requerimiento Vital de la Población Total}}$$

Además, indica la situación del Departamento con relación a su autonomía alimentaria, en este caso, “la capacidad de abastecimiento de la región para satisfacer el requerimiento vital de sus pobladores y al mismo tiempo permite determinar cuál es la capacidad exportadora del territorio” (Maldonado y Rojas, 2011, p.54).

Por otro lado, en el documento se definen unos rangos para evaluar la tasa así: 1) Nivel crítico con una TSA menor a 0,5⁴; 2) nivel de compensación, si la TSA se encuentra en el intervalo de 0,5-1⁵; nivel de oportunidad, cuando la TSA es mayor a uno ⁶. Con esta precisión conceptual, fue posible proceder a la identificación de la información base necesaria para el cálculo de la TSA AMB, que se realizó mediante la búsqueda y sistematización de la siguiente información:

Producción en kilocalorías: Se consultó la información disponible en la plataforma de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), específicamente a través de las Evaluaciones Agropecuarias Municipales (EVA). Esta herramienta reúne una operación estadística que consolida información sobre la actividad agropecuaria municipal, incluyendo variables como área sembrada, producción y rendimiento de cultivos, así como inventarios pecuarios. A partir de la consulta del tablero de Power BI disponible para las EVA, seleccionando los cuatro municipios que conforman el AMB, se obtuvieron los datos de producción agropecuaria requeridos como base para su posterior conversión a unidades energéticas (kilocalorías), conforme a los factores de equivalencia correspondientes.

³ Según la FAO y los cálculos de la Corporación HÉRITAGE, esta cifra se ubica en promedio en 2.572 Kilocalorías por persona al día.

⁴ Existe un déficit alimentario que refleja la alta dependencia de las importaciones de alimentos en un territorio para satisfacer el requerimiento vital del total de su población.

⁵ denota la tendencia que tiene la producción primaria para satisfacer el requerimiento vital del total de la población por encima del nivel crítico, es decir hacia la garantía de la soberanía alimentaria territorial

⁶ refleja que la producción primaria además de satisfacer el requerimiento vital de la población total del territorio, genera excedentes de producción que permiten medir la capacidad exportadora del mismo.

Tabla 8. Producción agropecuaria de municipios del AMB (2021-224).

Año/Municipio	Producción (ha)							
	B/manga	%	Floridablanca	%	Girón	%	Piedecuesta	%
2021	1,688	-	1,143	-	8,620	-	3,754	-
2022	1,729	5%	1,158	1%	8,833	2%	3,796	1%
2023	1,775	-2%	1,165	1%	9,285	5%	3,809	0%
2024	1,833	2%	1,109	-5%	9,665	4%	3,703	-3%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de EVA (2025).

Producción de kilocalorías en el área metropolitana de Bucaramanga en el año 2024

$$Energía (kcal) = Biomasa \left(\frac{Kg}{ha} \right) \cdot Poder\ calorico \left(\frac{kcal}{kg} \right) \cdot Área\ cultivada (ha)$$

Bucaramanga: 40,657,898 Kcal; Floridablanca: 21,334,695 Kcal; Girón: 1,015,344,679 Kcal y; Piedecuesta: 153,434,469 Kcal

Con el objetivo de establecer la suficiencia alimentaria de la región se consultaron informes del DANE sobre proyección poblacional del año 2024, teniendo en cuenta el último censo poblacional del año 2018, que estimó que la población total del AMB corresponde a 1.327.106 habitantes.

Tabla 9. Población proyectada del AMB para el año 2024.

Municipio	Cabecera Municipal	Centros Poblados y Rural Disperso	Total Población
Bucaramanga	609.937	9.766	619.703
Girón	157.060	18.660	175.720
Piedecuesta	159.929	32.264	192.193
Floridablanca	326.684	12.806	339.490
Total AMB	1.253.610	73.496	1.327.106

Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE (2018)

Para estimar el requerimiento energético vital de la población, se consultó el informe del DANE (2025) “Regional - Proyecciones de población por área geográfica según sexo y edades simples, periodo 2018-2050” con la finalidad de segmentar el género de la muestra poblacional, obteniendo una relación de 47,94% de hombres y 52.06% de mujeres. Teniendo en cuenta el promedio de consumo calórico por género suministrado, se obtuvieron los siguientes resultados, a partir de los cuales se calculó la TSA presentada en el apartado de hallazgos.

Tabla 10. Consumo energético municipal por género para 2024

Municipio	Población por género 2024		Requerimiento energético			
	Hombres	Mujeres	Consumo diario por género		Total, diario (kcal)	Total, anual 2024 (kcal)
			Hombre (2,4 kcal)	Mujer (1.8 kcal)		
Bucaramanga	297.086	317.533	713,005	571,560	1,284,565	470,150,881
Girón	84.240	81.765	202,176	147,178	349,354	127,863,633

Piedecuesta	92.137	83.259	221,130	149,866	370,996	135,784,479
Floridablanca	162.752	170.072	390,604	306,129	696,733	255,004,153

Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE (2025)

5. Hallazgos

A continuación, se presentan los hallazgos de la evaluación del nivel de cumplimiento de las metas e indicadores asociados al Componente 5. Equidad e Inclusión Social del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime tu Plan” 2016–2026. Estos resultados se derivan del análisis principalmente cuantitativo basado en la verificación de evidencia documental y la aplicación del sistema de clasificación tipo semáforo, lo que permite identificar el grado de avance en la implementación de las Línea Estratégica 12 y sus programas asociados 39 y 40; así como de la Línea Estratégica 13 y sus programas asociados vigentes 41, 44 y 45.

5.1 Indicadores de Línea. L12 Inclusión del postconflicto al desarrollo territorial

5.1.1. Porcentaje de personas víctimas vinculadas al sistema productivo legal y formal del AMB

De acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV), Santander registra a 27 de junio de 2026, 264.273 víctimas por ocurrencia⁷, 297.627 víctimas por ubicación⁸, 252.045 víctimas sujetos de atención⁹ y 281.917 eventos victimizantes. El Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), integrada por Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, concentra una parte importante de la población víctima del departamento, especialmente en términos de atención institucional y residencia actual.

Aunque el AMB concentra únicamente el 9,8% de las víctimas por ocurrencia y el 9,4% de los eventos victimizantes registrados en el departamento, en este territorio se llevaron a cabo más de la mitad (54,2%) de las declaraciones, el 45,7% de las víctimas residen actualmente en alguno de los cuatro municipios que lo integran, lo que evidencia que el AMB constituye el principal centro administrativo para la recepción de declaraciones y el acceso a los mecanismos de reconocimiento y reparación, al tiempo que se instituye como lugar de reasentamiento para las víctimas debido a la mayor disponibilidad de servicios públicos, oportunidades laborales, infraestructura institucional y oferta de programas de atención.

En consecuencia, el Área Metropolitana no concentra la mayor intensidad del conflicto armado, pero sí constituye el principal centro regional de recepción, atención, protección y reparación de víctimas en Santander. Esta situación representa un reto para la planificación territorial, pues implica que una proporción significativa de la demanda de servicios sociales, programas de reparación integral y acciones de inclusión socioeconómica debe ser atendida por los municipios metropolitanos, especialmente por Bucaramanga.

⁷ Se contabilizan según el lugar y momento en que ocurrió el hecho victimizante.

⁸ Número de víctimas que actualmente están registradas como residentes en un determinado lugar. No significa que allí ocurrió el hecho, sino que allí viven o están ubicadas administrativamente.

⁹ Personas que, de acuerdo con la ley y el RUV, pueden recibir medidas de atención, asistencia o reparación.

Tabla 11. Participación de los municipios del AMB en los indicadores del RUV de Santander

Indicador Víctimas	Bucaramanga	Floridablanca	Girón	Piedecuesta	AMB	Santander	% AMB
Por ocurrencia	15.456	2.626	5.218	2.479	25.779	264.273	9,8%
Por declaración	128.665	22.823	19.340	14.739	185.567	342.516	54,2%
Por ubicación	66.649	28.115	23.693	17.699	136.156	297.627	45,7%
Sujetos de atención	56.816	23.862	20.392	14.966	116.036	252.045	46,0%
Nº de eventos	15.803	2.650	5.397	2.530	26.380	281.917	9,4%

Fuente: Elaboración propia con base en RUV (junio, 2026)

En cuanto al indicador a evaluar, relacionado con el *porcentaje de personas víctimas vinculadas al sistema productivo legal y formal del AMB*, es importante señalar que este no corresponde a un indicador oficial del DANE. Además, en el documento de planeación metropolitana no se relaciona la línea base del indicador y se propuso una ficha técnica ambigua para su cálculo (Nº de víctimas trabajando en el AMB/ número total de víctimas en el AMB), teniendo en cuenta que el DANE no ha medido históricamente indicadores del mercado laboral para esta población, y que tan solo hasta 2022 comenzó a publicar anualmente el boletín específico "Indicadores de mercado laboral de la población víctima", en el que presenta indicadores como Tasa Global de Participación (TGP); Tasa de Ocupación (TO); Tasa de Desocupación (TD) (desempleo) y Población ocupada y desocupada, tras realizar el cruce estadístico entre Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE y el Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad para las Víctimas. Sin embargo, una limitación importante para investigaciones territoriales es que el DANE no publica la tasa de desempleo de la población víctima a escala municipal o metropolitana, de hecho, se concentra en el total nacional, por lo que no es posible conocer indicadores laborales para la población víctima del AMB en las bases públicas del DANE.

A continuación, se presentan como referencia contextual los indicadores disponibles a nivel nacional, sin que estos permitan evaluar directamente el cumplimiento de la meta establecida para el AMB. Según el DANE (2025) para la población víctima de país la tasa global de participación fue 62,7%, la tasa de ocupación fue 55,5% y la tasa de desocupación fue 11,4%. Para el año 2022 estos indicadores fueron 62,0%, 54,3% y 12,5%, respectivamente (DANE, 2025, p.8).

5.1.2. Porcentaje de personas desmovilizadas vinculadas al sistema productivo legal y formal del AMB

Según el Sistema de Información para la Reintegración y la Reincorporación (SIRR), con corte al 28 de febrero de 2026, en Santander se encuentran registradas 2.794 personas desmovilizadas pertenecientes a los diferentes procesos de reintegración administrados por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN).

La composición de esta población muestra un claro predominio de personas provenientes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), con 1.845 registros, equivalentes al 66,0 % del total departamental. Este comportamiento responde al volumen histórico de desmovilizaciones colectivas ocurridas durante el proceso de Justicia y Paz con las AUC que se llevó a cabo entre 2003 y 2006, y

En el AMB se concentra aproximadamente el 47,6 % de toda la población desmovilizada registrada en Santander, al pasar de 1.146 personas en 2016 a 1.329 en 2026, lo que representa un crecimiento del 16,0 %. La estructura por grupos armados mantiene un comportamiento similar al observado en el departamento: las AUC representan el 56,3 % de la población metropolitana, seguidas por las FARC con 28,4 %, el ELN con 14,6 % y el EPL con menos del 1 %.

Floridablanca registró 222 personas desmovilizadas en 2026, equivalente al 16,7 % del AMB, mostrando un crecimiento del 17,5 % respecto a 2016. En este municipio predominan igualmente las personas provenientes de las AUC (68,5 %), mientras que la población de las FARC representa el 17,1 % y la del ELN el 13,5 %.

Por su parte, Girón registró 223 personas en 2026, equivalente al 16,8 % del total metropolitano, mostrando un crecimiento del 18,6 % frente a 2016. Las personas provenientes de las AUC representan el 58,3 % del total municipal, las FARC el 26,9 % y el ELN el 14,8 %, sin registros del EPL desde 2020.

Tabla 12. Personas desmovilizadas vinculadas a los procesos de reintegración y reincorporación según exgrupo armado y entidad territorial, Santander y AMB, 2016–2026

[illegible]

	FARC	399	496	571	568	552	565	586	586	594	657	646	6.220
	Total	2.385	2.505	2.607	2.645	2.656	2.667	2.692	2.716	2.728	2.803	2.794	29.198
AMB	AUC	727	711	721	731	743	732	736	749	743	746	748	8.087
	ELN	154	161	160	177	186	188	183	177	183	190	194	1.953
	EPL	4	6	8	11	8	6	7	7	8	9	9	83
	FARC	261	324	352	348	341	340	363	364	370	379	378	3.820
	Total	1.146	1.202	1.241	1.267	1.278	1.266	1.289	1.297	1.304	1.324	1.329	13.943
Bucaramanga	AUC	415	369	383	386	389	385	389	396	392	397	399	4.300
	ELN	71	73	80	84	89	86	83	81	86	87	91	911
	EPL	4	4	5	6	5	5	6	6	6	7	7	61
	FARC	121	174	183	185	180	180	194	197	201	200	206	2.021
	Total	611	620	651	661	663	656	672	680	685	691	703	7.293
Floridablanca	AUC	130	156	139	142	151	147	147	156	155	152	152	1.627
	ELN	29	31	26	31	30	28	26	26	27	30	30	314
	EPL	-	1	2	4	3	1	1	1	2	2	2	19
	FARC	30	40	45	40	42	38	39	38	37	39	38	426
	Total	189	228	212	217	226	214	213	221	221	223	222	2.386
Piedecuesta	AUC	62	61	64	68	66	64	65	64	64	66	67	711
	ELN	29	31	28	33	37	40	41	38	40	41	40	398
	EPL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	FARC	67	66	71	69	64	64	68	69	73	76	74	761
	Total	158	158	163	170	167	168	174	171	177	183	181	1.870
Girón	AUC	120	125	135	135	137	136	135	133	132	131	130	1.449
	ELN	25	26	26	29	30	34	33	32	30	32	33	330
	EPL	-	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	3
	FARC	43	44	53	54	55	58	62	60	59	64	60	612
	Total	188	196	215	219	222	228	230	225	221	227	223	2.394

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información para la Reintegración y la Reincorporación (SIRR), Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), respuesta al derecho de petición, Radicado OFI26, corte al 28 de febrero de 2026.

Frente al indicador “**Porcentaje de personas desmovilizadas vinculadas al sistema productivo legal y formal del AMB**”, es importante señalar que el DANE produce estadísticas generales sobre empleo, informalidad, ingresos, pobreza y mercado laboral mediante la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), pero no identifica a las personas desmovilizadas o firmantes de paz como una categoría estadística, por lo que no es posible obtener información oficial de este indicador.

No obstante, en el marco de esta evaluación fueron consultadas otras entidades que si bien no calculan ese indicador, sí pueden contar con esta información útil al respecto, como son: 1) la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), que realiza seguimiento a la empleabilidad, proyectos

productivos, reincorporación económica y vinculación laboral formal de la población en proceso de reintegración y reincorporación; 2) el Ministerio de Salud y Protección Social, que administra la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA), fuente utilizada por la ARN para verificar la vinculación laboral formal y; 3) la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo y el Servicio Nacional de Aprendizaje que aportan información sobre orientación e intermediación laboral.

La información suministrada por la ARN, mediante respuesta al derecho de petición de fecha 26 de marzo de 2026, señala que no dispone de un indicador consolidado que mida directamente el porcentaje de personas desmovilizadas vinculadas al sistema productivo legal y formal, sino que administra registros administrativos relacionados con el acceso a proyectos productivos, la vinculación laboral formal y otras estrategias de generación de ingresos.

En materia de empleo formal, la ARN reporta que el seguimiento a las personas en proceso de reincorporación se realiza mediante la verificación de afiliación al régimen contributivo en salud con información proveniente de la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) del Ministerio de Salud, disponible desde 2018. Para el año 2026 (corte al 28 de febrero), se registraron 22 personas con vinculación laboral formal en Bucaramanga, 9 en Piedecuesta, 5 en Girón y 4 en Floridablanca, dentro de un total de 71 personas con empleo formal en el departamento de Santander. Asimismo, para la población en proceso de reintegración (AUC, ELN y EPL), la ARN reporta registros anuales de empleabilidad por municipio y grupo armado, elaborados con base en sus sistemas de información institucionales.

De igual manera, la entidad informó que, con corte al 28 de febrero de 2026, 632 personas en proceso de reintegración contaban con Beneficios de Inserción Económica (BIE) desembolsados y 149 personas en proceso de reincorporación disponían de Proyectos de Reincorporación Económica (PRE), distribuidos entre los municipios del departamento, incluyendo Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta. Estos proyectos constituyen un mecanismo de fortalecimiento de la generación de ingresos dentro de la economía legal, aunque no representan por sí mismos una vinculación al empleo formal.

En consecuencia, el indicador propuesto en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano no puede calcularse de manera directa con la información disponible, debido a que no existe una base de datos que integre simultáneamente la totalidad de personas desmovilizadas y aquellas efectivamente vinculadas al sistema productivo legal y formal en el Área Metropolitana de Bucaramanga. Sin embargo, la información entregada por la ARN permite aproximar el comportamiento del proceso mediante indicadores parciales relacionados con empleabilidad formal, proyectos productivos, formación para el trabajo y acompañamiento para la inclusión laboral, los cuales constituyen evidencia del avance institucional en la reincorporación económica y social de esta población.

Los resultados obtenidos en las entrevistas semiestructuradas y grupos focales realizados evidencian que la meta orientada a incrementar el porcentaje de personas desmovilizadas vinculadas al sistema productivo legal y formal, presentaba importantes limitaciones de diseño e implementación, las cuales excedían las capacidades de gestión de las entidades territoriales.

De acuerdo con las y los participantes, uno de los principales obstáculos para la inclusión laboral corresponde a factores estructurales asociados a la estigmatización social de la población desmovilizada. Persisten percepciones de desconfianza, miedo y rechazo por parte de empleadores y de la sociedad en general, lo que restringe significativamente las oportunidades de acceso al empleo formal. Estas barreras no obedecen únicamente a condiciones individuales de las personas en proceso

de reintegración o reincorporación, sino a dinámicas sociales, culturales y políticas que limitan su inclusión efectiva en el mercado laboral.

En el caso específico de la población perteneciente al proceso de Justicia y Paz, los entrevistados señalaron que la existencia de antecedentes penales constituye una barrera práctica para la contratación formal. Esta condición limita considerablemente las posibilidades de inserción laboral y reduce la viabilidad de alcanzar metas de formalización laboral para este grupo poblacional.

Las y los participantes coincidieron en señalar que la meta establecida en el PIDM, relacionada con la vinculación al sistema productivo legal y formal, resulta poco realista para una población que enfrenta restricciones estructurales de acceso al empleo. En este sentido, se consideró que la meta desconoce las condiciones del mercado laboral y las limitaciones normativas existentes, especialmente para la población proveniente de las AUC en el marco de Justicia y Paz, desbordando además las competencias del AMB y de las entidades territoriales, dado que la política de reincorporación y reintegración es liderada principalmente por el nivel nacional.

Adicionalmente, los actores entrevistados manifestaron que la ausencia de incentivos tributarios, estímulos económicos u otros mecanismos que promuevan la contratación de población desmovilizada reduce el interés del sector empresarial en vincular laboralmente a esta población. En consecuencia, la articulación entre las entidades públicas y el sector privado ha resultado insuficiente para generar oportunidades sostenibles de empleo formal.

Si bien se reconocieron experiencias exitosas de articulación institucional durante el proceso de reincorporación de exintegrantes de las FARC, mediante acuerdos con algunas empresas del territorio, estas iniciativas presentaron limitaciones importantes. En muchos casos, las vacantes ofrecidas correspondían a empleos de baja calificación, principalmente en actividades de aseo, recolección de residuos o servicios generales, sin responder a los perfiles ocupacionales, competencias o proyectos de vida de las personas reincorporadas. Asimismo, los participantes señalaron que durante varios años no existió una caracterización adecuada de los perfiles laborales de la población atendida, por lo que las solicitudes de personal remitidas por las empresas no podían ser respondidas de manera eficiente debido al desconocimiento de las capacidades y formación de los potenciales beneficiarios.

En conjunto, la evidencia cualitativa permite concluir que el bajo desempeño de la meta no puede atribuirse exclusivamente a deficiencias en la gestión institucional, sino que responde principalmente a barreras estructurales, normativas, culturales y del mercado laboral que limitan las posibilidades reales de inserción económica de la población desmovilizada. En este contexto, se considera pertinente revisar el diseño del indicador y replantear la meta hacia resultados más acordes con las competencias territoriales, privilegiando indicadores relacionados con rutas de empleabilidad, fortalecimiento de capacidades, emprendimientos sostenibles y articulación interinstitucional, en lugar de metas de formalización laboral cuya consecución depende de factores externos al ámbito de acción del PIDM.

P39. Apoyo a la inclusión laboral de actores del conflicto en el AMB

5.1.3 Número de planes de perfiles y competencias diseñados y elaborados para la población víctima, en aras de apoyar la formación para el trabajo y la generación de ingresos

La revisión de la información institucional suministrada en las respuestas a los derechos de petición que fueron atendidos evidencia una debilidad en el sistema de seguimiento de las acciones dirigidas a la población víctima del conflicto armado. La Personería de Bucaramanga, en su calidad de Secretaría Técnica de la Mesa Municipal de Participación Efectiva de las Víctimas, manifestó que no produce ni administra información estadística relacionada con proyectos productivos, generación de ingresos, empleabilidad, apoyos financieros, asistencia técnica o alianzas para la inclusión laboral. Asimismo, precisó que estas competencias corresponden a las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), especialmente a la Unidad para las Víctimas y a las entidades territoriales responsables de la ejecución de la política pública, quienes fueron consultadas a lo largo del ejercicio de evaluación, pero no respondieron los derechos de petición radicados.

Esta situación pone de manifiesto una limitación para la evaluación de las metas del PIDM, en tanto los indicadores asociados a la inclusión socioeconómica de la población víctima no cuentan con una fuente territorial consolidada que permita verificar de manera periódica su cumplimiento. En consecuencia, el seguimiento de estas metas depende de múltiples entidades nacionales y territoriales, lo que genera fragmentación de la información, dificulta la trazabilidad de los resultados y limita la capacidad del Área Metropolitana de Bucaramanga para evaluar el impacto de las acciones desarrolladas en favor de esta población.

En relación con la población víctima del conflicto armado, la evaluación del indicador evidencia que, si bien en Colombia se han desarrollado procesos de caracterización liderados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, estos tienen como propósito principal identificar las condiciones de vida de los hogares, las afectaciones derivadas del conflicto, el acceso a derechos y las necesidades para la focalización de la oferta institucional. En consecuencia, se trata de caracterizaciones con un enfoque predominantemente social y socioeconómico, orientadas al seguimiento del goce efectivo de derechos, más que al diseño de perfiles ocupacionales o competencias laborales para facilitar la inserción en el mercado de trabajo.

En el ámbito territorial, tanto el departamento de Santander como los municipios que integran el Área Metropolitana de Bucaramanga han incorporado procesos de caracterización de la población víctima en el marco de los Planes de Acción Territorial (PAT) y de los instrumentos de planeación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). No obstante, la revisión documental evidencia que estas caracterizaciones se concentran en variables demográficas, condiciones socioeconómicas, hechos victimizantes y acceso a la oferta institucional, sin desarrollar de manera sistemática procesos de identificación de perfiles laborales, competencias ocupacionales o trayectorias de empleabilidad que permitan orientar estrategias específicas de inclusión económica.

Esta situación tiene implicaciones importantes para la evaluación del indicador. La ausencia de caracterizaciones laborales limita la posibilidad de conocer las capacidades productivas de la

población víctima, identificar brechas de formación, reconocer experiencias previas de trabajo o establecer rutas diferenciadas de inserción laboral. En consecuencia, las estrategias de generación de ingresos e intermediación laboral pueden carecer de información suficiente para responder a las necesidades y potencialidades reales de esta población, reduciendo su efectividad.

Desde la perspectiva de las políticas públicas de empleo, la caracterización laboral constituye un instrumento estratégico para orientar la intermediación, la formación para el trabajo y la articulación con el sector empresarial. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que, para la población víctima, este componente no ha sido desarrollado de manera estructurada ni permanente, lo que dificulta la construcción de rutas de empleabilidad basadas en competencias y perfiles ocupacionales.

A ello se suma que los procesos de registro realizados por el Servicio Público de Empleo se orientan principalmente a facilitar la intermediación laboral mediante el diligenciamiento de hojas de vida, el registro de experiencia, formación y expectativas ocupacionales de las personas que voluntariamente acuden a los centros de empleo. Si bien esta información constituye un insumo valioso para la colocación laboral, no equivale a una caracterización integral de la población víctima ni permite afirmar que existan planes de perfiles y competencias diseñados específicamente para este grupo poblacional. Esta composición es coherente con lo señalado por los actores entrevistados: una formación de baja calificación, escasamente vinculada a los perfiles ocupacionales demandados por el mercado laboral o a la vocación productiva del municipio. En consecuencia, la información generada por el Servicio Público de Empleo responde a la demanda individual de los usuarios y no a una estrategia sistemática de caracterización laboral en el marco de la política de atención y reparación integral a las víctimas.

En este contexto, se concluye que el indicador presenta limitaciones de medibilidad y de coherencia con la oferta institucional existente. La inexistencia de un instrumento que consolide perfiles laborales de la población víctima y la ausencia de una fuente oficial que registre el número de planes de competencias elaborados impiden verificar objetivamente su cumplimiento. Por ello, resulta recomendable reformular el indicador hacia productos efectivamente desarrollados por las entidades competentes, tales como personas caracterizadas para la empleabilidad, víctimas orientadas laboralmente, personas que culminan procesos de formación para el trabajo o víctimas vinculadas a rutas de generación de ingresos, indicadores que serían más consistentes con las competencias institucionales y con los sistemas de información disponibles.

5.1.4. Número de planes de perfiles y competencias diseñados y elaborados para la población desmovilizada, en aras de apoyar la formación para el trabajo y la generación de ingresos

La evaluación de este indicador evidencia limitaciones importantes en su formulación y en la disponibilidad de información para su medición. A partir de la información suministrada por la ARN, mediante respuesta al derecho de petición, se identificó que la entidad no registra ni reporta un producto institucional denominado "planes de perfiles y competencias", por lo que no fue posible establecer el número de planes diseñados y elaborados durante el período de ejecución del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM).

No obstante, la información oficial permite identificar diversas estrategias orientadas al fortalecimiento de la empleabilidad de la población en proceso de reintegración y reincorporación, las cuales guardan relación con el propósito del indicador. Entre ellas se destacan los procesos de

perfilamiento ocupacional, caracterización socio ocupacional, orientación laboral, fortalecimiento de competencias para el trabajo e intermediación laboral, desarrollados mediante convenios suscritos entre la ARN, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Ministerio del Trabajo, el Servicio Público de Empleo y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Particularmente, el Convenio No. 1650 de 2021, suscrito entre la ARN y el PNUD, contempló la elaboración de perfiles ocupacionales para personas en proceso de reincorporación como parte de la Estrategia de Empleabilidad Digna y Sostenible. Con corte al 28 de febrero de 2026, se reportan 41 personas con perfil ocupacional elaborado en el departamento de Santander, de las cuales 32 corresponden al Área Metropolitana de Bucaramanga, distribuidas en 25 en Bucaramanga, una (1) en Floridablanca, dos (2) en Girón y cuatro (4) en Piedecuesta. Asimismo, el Convenio No. 2060 de 2023 con el Ministerio del Trabajo, desarrolló ejercicios de caracterización socio-ocupacional y análisis de la dinámica productiva para identificar perfiles laborales, competencias, trayectorias ocupacionales y brechas de capital humano, aunque para Santander únicamente se reportó un estudio realizado en el municipio de Barrancabermeja.

A pesar de estos avances, la evidencia recopilada muestra que las acciones implementadas corresponden al desarrollo de perfiles ocupacionales individuales y procesos de caracterización laboral, mas no a la formulación de planes integrales de perfiles y competencias como lo establece el indicador del PIDM. En consecuencia, no existe correspondencia entre la variable definida en el instrumento de planificación y los productos efectivamente generados por las entidades responsables de la política pública.

Los resultados obtenidos durante las entrevistas y grupos focales permiten profundizar esta situación. Los actores institucionales señalaron que durante gran parte del período de implementación del PIDM no existía una caracterización sistemática de los perfiles laborales de la población desmovilizada, lo que dificultaba responder de manera oportuna a las solicitudes de personal provenientes del sector empresarial. En varios casos, las entidades desconocían las competencias, niveles de formación y experiencia laboral de las personas atendidas, limitando la eficacia de los procesos de intermediación laboral y reduciendo las posibilidades de lograr una inserción ocupacional acorde con sus capacidades.

Desde la perspectiva de la evaluación de políticas públicas, esta situación pone de manifiesto una debilidad en el diseño del indicador. Si bien el propósito de fortalecer la empleabilidad de la población desmovilizada resulta pertinente, la formulación del indicador no define con precisión qué debe entenderse por un "plan de perfiles y competencias", quién es responsable de su elaboración, cuál es la unidad de medida ni cuál es la fuente oficial de información para su seguimiento. En consecuencia, el indicador carece de criterios de verificabilidad y presenta problemas de medibilidad, dificultando la evaluación objetiva de su cumplimiento.

En este contexto, se considera que el indicador requiere ser reformulado hacia productos efectivamente generados por las entidades responsables, tales como el número de perfiles ocupacionales elaborados, personas caracterizadas laboralmente, personas que culminan procesos de orientación ocupacional o personas vinculadas a rutas de empleabilidad. Estos indicadores permitirían un seguimiento más preciso de la gestión institucional y una mejor articulación entre la planeación territorial y los sistemas de información administrados por la ARN.

Finalmente es importante señalar que El indicador "Número de planes de perfiles y competencias diseñados y elaborados para la población desmovilizada, en aras de apoyar la formación para el trabajo y la generación de ingresos" presenta una limitación conceptual desde su formulación, al

utilizar la categoría genérica de población desmovilizada como sujeto de intervención. Si bien este término fue ampliamente utilizado en los primeros programas de desarme, desmovilización y reintegración, durante el período de ejecución del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) la política pública nacional ya diferenciaba claramente entre las poblaciones en proceso de reintegración y en proceso de reincorporación, categorías que responden a marcos jurídicos, institucionales y programáticos distintos.

Esta diferencia no es únicamente terminológica. La población en proceso de reintegración, atendida por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), corresponde principalmente a personas desmovilizadas de grupos armados organizados al margen de la ley que ingresaron a programas individuales de reintegración, como integrantes de las AUC, ELN y EPL. En contraste, la población en proceso de reincorporación corresponde, fundamentalmente, a los exintegrantes de las FARC-EP que hicieron parte del Acuerdo Final de Paz de 2016 y cuyo proceso de acompañamiento se desarrolla bajo un marco normativo, institucional y programático específico, con instrumentos diferenciados para el acceso a proyectos productivos, formación, empleabilidad y sostenibilidad económica.

Al emplear la expresión población desmovilizada, el indicador invisibiliza esta diferenciación y dificulta la identificación precisa de la población objetivo. En consecuencia, no resulta claro si el seguimiento debía realizarse sobre las personas en proceso de reintegración, sobre aquellas en proceso de reincorporación o sobre ambas poblaciones de manera agregada. Esta ambigüedad conceptual tiene efectos directos sobre la evaluación, pues la ARN produce información estadística, indicadores y registros administrativos diferenciados para cada uno de estos procesos, imposibilitando consolidar la información bajo una única categoría sin perder precisión analítica.

La revisión documental realizada durante la evaluación confirma esta dificultad. Las respuestas oficiales de la ARN reportan de manera independiente los avances en empleabilidad, perfilamiento ocupacional, proyectos productivos y estrategias de generación de ingresos para la población en reintegración y para la población en reincorporación, en atención a que cada proceso cuenta con instrumentos de intervención, fuentes de financiación y sistemas de seguimiento diferentes. En consecuencia, la información disponible no responde a la categoría amplia de población desmovilizada utilizada por el PIDM, sino a las categorías oficiales mediante las cuales se implementa y monitorea la política pública nacional.

Desde la perspectiva de la evaluación de políticas públicas, esta situación evidencia un problema de coherencia vertical entre la planeación territorial y el diseño de la política nacional. El PIDM formuló un indicador que no adoptó las categorías oficiales empleadas por la ARN, lo que generó dificultades para identificar fuentes de información, establecer líneas base y verificar resultados durante la ejecución del plan. Esta falta de alineación metodológica afecta la validez del indicador y limita su capacidad para reflejar los avances reales de la política de inclusión socioeconómica.

Por lo anterior, se considera que una eventual reformulación del indicador debería adoptar las categorías institucionales vigentes y diferenciar explícitamente la población en proceso de reintegración de aquella en proceso de reincorporación, o, en su defecto, definir con precisión cuál de ellas constituye la población objetivo de la intervención. Esta adecuación fortalecería la consistencia metodológica del sistema de seguimiento, facilitaría el acceso a información oficial y permitiría evaluar los resultados con mayor rigor y comparabilidad.

5.1.5 Número de alianzas ejecutadas para el apoyo a la integración laboral de víctimas y desmovilizados en el AMB

Con el propósito de fortalecer la inclusión económica de la población desmovilizada, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) ha promovido estrategias de articulación con actores públicos y privados para facilitar procesos de intermediación laboral y acceso al empleo formal. Estas acciones se materializan mediante alianzas con empresas, instituciones académicas y otras organizaciones, orientadas a generar oportunidades de vinculación laboral y fortalecer la empleabilidad de las personas en proceso de reintegración y reincorporación.

De acuerdo con la información suministrada por la ARN, durante el período 2017-2026 se ejecutaron 30 alianzas para el apoyo a la integración laboral en el Área Metropolitana de Bucaramanga. De estas, 17 alianzas (56,7 %) estuvieron dirigidas a población en proceso de reincorporación, mientras que 13 alianzas (43,3 %) beneficiaron a población en reintegración. No se registraron alianzas específicas para población perteneciente al proceso de Justicia y Paz.

Tabla 13. Alianzas ejecutadas para el apoyo a la integración laboral de la población desmovilizada en el Área Metropolitana de Bucaramanga, 2017-2026

Año	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Reintegración	1	4	3	2	1	0	2	0	0	0	13
Reincorporación	1	2	3	1	1	1	2	2	2	2	17
Justicia y Paz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	2	6	6	3	2	1	4	2	2	2	30

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), Sistema de Información para la Reintegración y la Reincorporación (SIRR), respuesta al derecho de petición, corte al 28 de febrero de 2026.

La evolución anual evidencia una mayor dinámica en los primeros años del período analizado, particularmente en 2018 y 2019, cuando se registraron seis alianzas en cada vigencia, coincidiendo con el fortalecimiento de las estrategias nacionales de empleabilidad impulsadas por la ARN. Posteriormente se observa una disminución en el número de alianzas entre 2020 y 2022, periodo que coincide con las restricciones derivadas de la pandemia por COVID-19 y con una reducción de las actividades presenciales de articulación con el sector empresarial. A partir de 2023 se aprecia una recuperación gradual, aunque sin alcanzar nuevamente los niveles registrados en los años iniciales.

No obstante, la información también evidencia limitaciones importantes. En primer lugar, las alianzas se concentraron exclusivamente en los municipios de Bucaramanga y Floridablanca, sin registros para Girón y Piedecuesta, lo que refleja una cobertura territorial desigual dentro del Área Metropolitana de Bucaramanga. En segundo lugar, la ausencia de alianzas dirigidas a población del proceso de Justicia y Paz pone de manifiesto una brecha en la atención de este grupo, el cual enfrenta mayores barreras para su inserción laboral debido, entre otros factores, a los antecedentes judiciales y a los procesos de estigmatización identificados durante las entrevistas y grupos focales.

Asimismo, el análisis de la información cualitativa permite señalar que el número de alianzas constituye un indicador de gestión institucional, pero no necesariamente de resultados en materia de inclusión laboral. Los participantes en los grupos focales manifestaron que, aunque se lograron acuerdos con empresas del territorio, muchas de las oportunidades ofrecidas correspondían a ocupaciones de baja calificación, principalmente en actividades de aseo, recolección de residuos y

servicios generales, sin responder a los perfiles ocupacionales, la experiencia o las expectativas laborales de la población atendida. En consecuencia, la existencia de alianzas no garantiza por sí misma procesos sostenibles de inclusión económica ni empleos de calidad.

De igual manera, varios actores señalaron que durante buena parte del período de implementación del PIDM no existía una caracterización suficientemente robusta de los perfiles ocupacionales de la población atendida, lo que dificultaba responder de manera efectiva a las vacantes ofrecidas por el sector empresarial. Esta situación reducía el potencial de las alianzas como mecanismo de intermediación laboral, al no contar con información sistemática sobre las competencias y capacidades de las personas susceptibles de ser vinculadas.

Desde la perspectiva de la evaluación de políticas públicas, el indicador presenta una limitación metodológica importante, al medir exclusivamente el número de alianzas ejecutadas sin incorporar variables que permitan valorar su efectividad. El cumplimiento cuantitativo de la meta no permite conocer cuántas personas accedieron efectivamente a un empleo, cuál fue la permanencia en los puestos de trabajo, la calidad de los empleos obtenidos o la correspondencia entre las competencias de las personas y las ocupaciones desempeñadas. En consecuencia, el indicador privilegia la medición del esfuerzo institucional sobre la evaluación de los resultados e impactos alcanzados en términos de inclusión laboral.

Por ello, se considera pertinente complementar este indicador con variables orientadas a medir la efectividad de las alianzas, tales como el número de personas vinculadas laboralmente a partir de estos acuerdos, la tasa de permanencia en el empleo, el porcentaje de empleos formales obtenidos y el nivel de correspondencia entre los perfiles ocupacionales y las vacantes ofertadas. Este tipo de indicadores permitiría valorar no solo la existencia de mecanismos de articulación institucional, sino también su contribución efectiva a la inclusión socioeconómica de la población desmovilizada.

En cuanto a la población víctima, la revisión de la información institucional evidencia que, durante el período de evaluación, el Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Bucaramanga (IMEBU) desarrolló diversas estrategias de articulación con entidades del orden nacional para fortalecer la inclusión económica de la población víctima del conflicto armado. Estas acciones permiten identificar la existencia de alianzas institucionales orientadas a mejorar las oportunidades de generación de ingresos; sin embargo, su naturaleza difiere del concepto tradicional de alianzas para la inserción laboral mediante contratación directa con el sector empresarial.

Uno de los principales mecanismos de articulación corresponde al trabajo conjunto entre el IMEBU y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mediante el cual se implementaron procesos de fortalecimiento empresarial dirigidos a víctimas del conflicto armado residentes en Bucaramanga. Como parte de esta estrategia, durante 2024 se desarrolló un proceso de formación en marketing digital dirigido a 25 emprendedores víctimas del conflicto, con el propósito de fortalecer sus capacidades comerciales y mejorar la sostenibilidad de sus unidades productivas. Estas acciones reflejan una estrategia institucional orientada a consolidar procesos de emprendimiento como mecanismo de reparación económica e inclusión productiva.

De igual manera, el IMEBU ha mantenido de manera continua el programa Proyectos Productivos para Víctimas del Conflicto Armado, mediante convocatorias desarrolladas en diferentes vigencias, entre ellas 2021, 2023 y 2025. Este programa contempla la asignación de recursos no reembolsables, asistencia técnica y acompañamiento empresarial para fortalecer iniciativas económicas lideradas por población víctima residente en Bucaramanga, consolidándose como una de las principales estrategias territoriales de generación de ingresos para esta población.

Los informes de gestión del IMEBU también evidencian que la entidad ha fortalecido la articulación con instituciones públicas y privadas para ampliar las oportunidades de empleo, capacitación y emprendimiento en el municipio. No obstante, estas alianzas son reportadas de manera agregada para toda la población beneficiaria de la oferta institucional y no existe un registro diferenciado que permita identificar cuántas de ellas estuvieron dirigidas específicamente a la población víctima del conflicto armado.

Así mismo, en Piedecuesta, la Secretaría de Desarrollo Social reportó acciones enmarcadas en el Plan de Desarrollo 2016–2019 "Piedecuesta Mi Plan", ejecutando en la vigencia 2017 un programa de apoyo a proyectos productivos y emprendimiento empresarial que benefició a 100 familias víctimas del conflicto armado asentadas en el municipio. Posteriormente, con el Plan de Desarrollo 2020–2023 "Piedecuesta una Ciudad para la Gente", se implementaron estrategias del Plan de Acción Territorial (PAT) en el componente de reparación integral.

Esta información evidencia que, a diferencia del enfoque de fortalecimiento empresarial y emprendimiento adoptado por el IMEBU en Bucaramanga, Piedecuesta estructuró su intervención en torno al apoyo a proyectos productivos de núcleos familiares víctimas. No obstante, la evidencia disponible no permite establecer continuidad de estas acciones más allá de las vigencias señaladas, ni verificar su articulación con los indicadores.

Desde la perspectiva de la evaluación de políticas públicas, estos hallazgos permiten afirmar que sí existieron procesos de cooperación institucional orientados a favorecer la inclusión económica de la población víctima; sin embargo, la estrategia implementada en el territorio privilegió el fortalecimiento de emprendimientos y proyectos productivos sobre la intermediación laboral con el sector empresarial. En este sentido, la lógica de intervención estuvo más asociada al desarrollo de capacidades para el autoempleo y la generación de ingresos que a la creación de alianzas empresariales destinadas a facilitar procesos de contratación laboral.

Los mismo sucede en Floridablanca. La Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico reportó que entre 2016 y 2026 se apoyaron 960 proyectos productivos de población víctima del conflicto armado, a través de tres metas sucesivas de los planes de desarrollo municipales. La condición de la población beneficiaria consta de manera expresa en el enunciado de cada meta: la Meta 316 (2016–2019) se dirigió “a 400 familias víctimas del conflicto armado”; la Meta 354 (2020–2023) a “450 nuevos emprendimientos... de las familias víctimas del conflicto armado”; y la Meta 119 (2024–2027) a “nuevos emprendimientos... para Víctimas del conflicto armado”.

Conviene precisar el alcance de la cifra. Las 960 corresponden a proyectos o unidades productivas apoyadas, no necesariamente a 960 personas distintas: la propia dependencia advierte, que no dispone de un consolidado que permita establecer cuántas víctimas distintas fueron atendidas ni cuántos proyectos seguían activos por año. Se puede concluir que, se estructuró en torno al fortalecimiento de unidades productivas y no a la intermediación laboral, pues ninguna de las tres metas formuló objetivos de empleo formal.

La composición sectorial 2020–2023 refuerza el diagnóstico cualitativo del concepto sobre la ausencia de perfiles ocupacionales: casi el 97 % de las unidades se concentró en actividades de bajo umbral de entrada y alta saturación en el mercado urbano (alimentos, confecciones, papelería, tiendas y belleza), y apenas el 3,8 % en actividades de contenido técnico o mayor valor agregado. Esto sugiere que el instrumento operó como generación de autoempleo de subsistencia más que como estrategia de desarrollo productivo.

Esta situación pone de manifiesto una limitación en la formulación del indicador del PIDM. Si bien el indicador propone medir las alianzas ejecutadas para el apoyo a la integración laboral, la evidencia institucional demuestra que las acciones desarrolladas por el IMEBU se orientaron principalmente hacia alianzas para el fortalecimiento empresarial y el emprendimiento; Por su parte, en Floridablanca y Piedecuesta, al apoyo de unidades productivas. En consecuencia, el indicador no refleja de manera adecuada la estrategia implementada por la entidad ni permite valorar integralmente los esfuerzos institucionales realizados en materia de inclusión económica de la población víctima.

Adicionalmente, la inexistencia de un sistema de información que registre y clasifique las alianzas específicamente dirigidas a la integración laboral de víctimas dificulta la medición objetiva del indicador. La evidencia disponible proviene de convenios, convocatorias, programas e informes de gestión, pero no de un registro administrativo diseñado para el seguimiento de este tipo de alianzas. Por ello, la evaluación debe interpretarse con cautela, reconociendo que existieron mecanismos efectivos de articulación interinstitucional, aunque estos respondieron a un enfoque de fortalecimiento productivo y emprendimiento más que a una estrategia sistemática de vinculación laboral con el sector empresarial.

Finalmente, el análisis evidencia una diferencia sustancial entre la implementación de la política para población víctima y la dirigida a la población en proceso de reintegración y reincorporación. Mientras la ARN desarrolló alianzas orientadas específicamente a la empleabilidad y mantuvo un registro de estas acciones, el IMEBU estructuró su intervención alrededor del fortalecimiento de unidades productivas y el acompañamiento empresarial. Esta diferencia sugiere que el indicador del PIDM no logró captar las particularidades de las estrategias implementadas para cada población objetivo, afectando su capacidad para medir de manera precisa los resultados alcanzados en materia de inclusión económica.

P40. Generación de oportunidades de trabajo, vivienda y servicios públicos para la población desmovilizada

5.1.6. Número de proyectos piloto para desmovilizados formulados (desarrollo rural, vivienda, salud y actividad productiva) en el AMB

La información suministrada por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) evidencia que, para el período analizado, se identifican proyectos piloto formulados específicamente para la población en proceso de reincorporación en los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, en el componente de actividad productiva, no hay evidencia de proyectos en los componentes de desarrollo rural, vivienda y salud. La entidad reporta la implementación de estrategias nacionales orientadas al fortalecimiento de la reincorporación económica y social, las cuales constituyen la principal oferta institucional disponible para esta población.

Entre las estrategias reportadas se encuentran los Entornos Productivos, los Modelos de Apropiación, la Estrategia de Sostenibilidad, la alianza interinstitucional entre la ARN y el Fondo Emprender del SENA, así como el Convenio 1574 de 2025 suscrito con el Banco Agrario para facilitar el acceso al crédito de las personas en proceso de reincorporación. Estas iniciativas tienen como propósito

fortalecer las capacidades productivas, promover la generación de ingresos y favorecer la inclusión económica mediante procesos de formación, asistencia técnica, formulación de proyectos y acceso a instrumentos financieros.

En relación con los Entornos Productivos y los Modelos de Apropiación, la ARN informa que entre 2014 y 2026 se implementaron 61 Entornos Productivos y 6 Modelos de Apropiación, logrando la certificación de aproximadamente 2.440 personas entre firmantes del Acuerdo de Paz, familiares y comunidades receptoras. Las líneas de formación desarrolladas incluyen actividades relacionadas con agricultura, ganadería, piscicultura, administración de unidades productivas, confecciones, turismo, maquinaria amarilla, mecánica de motocicletas, comercio, administración de negocios, café y fortalecimiento de organizaciones solidarias.

No obstante, al desagregar la información para el Área Metropolitana de Bucaramanga, la participación resulta considerablemente menor. La ARN registra únicamente cuatro personas vinculadas a estos procesos de formación durante el período comprendido entre 2019 y 2023, distribuidas de la siguiente manera: una persona de Bucaramanga participó en el modelo de Maquinaria Amarilla (2019), otra en Ganadería (2020), una más en Mecánica de Motos (2022) y una persona de Girón participó en Mecánica de Motos (2023). No se reportan participantes provenientes de Floridablanca ni de Piedecuesta.

Respecto a la Estrategia de Sostenibilidad, la ARN reporta únicamente cuatro postulaciones para todo el departamento de Santander, correspondientes a los municipios de Bolívar, Sabana de Torres y Puerto Parra, sin registrar postulaciones provenientes de Bucaramanga, Floridablanca, Girón o Piedecuesta.

En cuanto al acceso al financiamiento, el Convenio 1574 de 2025 celebrado entre la ARN y el Banco Agrario tiene como finalidad facilitar el acceso al crédito e impulsar la inclusión financiera de las personas en proceso de reincorporación mediante el apoyo a proyectos productivos. Sin embargo, la entidad señala expresamente que, al momento de la respuesta, no se habían realizado desembolsos de créditos a firmantes de paz en los municipios objeto de estudio, aunque la oferta permanece vigente.

De igual forma, la alianza entre la ARN y el Fondo Emprender del SENA, iniciada en 2024, contempla el financiamiento de hasta 110 proyectos productivos a nivel nacional. Sin embargo, la entidad informa que el proceso aún se encontraba en etapa de evaluación y que no era posible establecer si alguno de los proyectos seleccionados correspondería al departamento de Santander o al Área Metropolitana de Bucaramanga.

Finalmente, es importante señalar que las respuestas institucionales no contienen evidencia sobre la formulación o ejecución de proyectos piloto relacionados con vivienda, salud o desarrollo rural específicamente dirigidos a la población en reincorporación dentro de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga.

En materia de vivienda, la ARN reportó, con base en información del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (corte a noviembre de 2025), la existencia de beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda (FONVIVIENDA) entre la población firmante de paz del Área Metropolitana de Bucaramanga: 22 beneficiarios registrados en Bucaramanga y 6 en Floridablanca, sin registros en Piedecuesta ni en Girón. Adicionalmente, la entidad reportó un apoyo económico directo para vivienda, por valor de \$8.000.000, otorgado en Bucaramanga en noviembre de 2020 bajo la modalidad de pago de crédito hipotecario.

Tabla 15. Beneficiarios subsidio familiar de vivienda

Subsidio Familiar de Vivienda (MVCT)	Área Metropolitana Bucaramanga	Municipio de Floridablanca	Municipio de Piedecuesta	Municipio de Girón
Beneficiarios registrados	22	6	No se reportan	No se reportan

Fuente: creación propia con datos de la ARN (2025)

Tabla 16. Oferta de vivienda

Estas cifras evidencian que la oferta de vivienda para la población en reincorporación existió, pero se materializó de manera dispersa, mediante subsidios y apoyos individuales, y no a través de proyectos piloto con enfoque territorial e integral como los previstos por el indicador. Una clara característica de la oferta institucional fragmentada, sin articulación con una estrategia metropolitana de reincorporación.

Departamento	Municipio	Modalidad	Fecha de desembolso	Valor desembolso
Santander	Bucaramanga	Pago Crédito Hipotecario	10/11/2020	\$8.000.000

Fuente: creación propia con datos de la ARN (2025)

Al hacer énfasis en salud, la ARN reporta la implementación de 10 proyectos de esquema de salud entre 2016 y 2025, financiados con recursos del Ministerio de Salud y Protección Social, con asignaciones presupuestales anuales que oscilaron entre \$1.760 millones (2022) y \$5.416 millones (2018). No obstante, esta oferta se dirigió exclusivamente a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), ninguno de ellos ubicado en el Área Metropolitana de Bucaramanga, y benefició únicamente a firmantes de las FARC-EP.

La propia entidad precisa que, para la población proveniente de las AUC, el ELN y el EPL, no se desarrollaron proyectos de salud específicos, más allá de las acciones ordinarias contempladas en el Plan de Beneficios en Salud y el Plan de Intervenciones Colectivas. Esto evidencia una doble brecha en la oferta de salud para la población desmovilizada: territorial, por cuanto la inversión se concentró en los ETCR rurales y no en el AMB.

Los resultados permiten identificar que la implementación de la política pública de reincorporación en el Área Metropolitana de Bucaramanga se ha orientado principalmente hacia el fortalecimiento de capacidades para la generación de ingresos, dejando en un segundo plano el desarrollo de iniciativas territoriales integrales que articulen componentes de vivienda, salud, desarrollo rural y actividad productiva.

Aunque la ARN dispone de una oferta institucional amplia y diversificada, sustentada en procesos de formación, asistencia técnica, fortalecimiento organizacional, inclusión financiera y articulación con otras entidades del Estado, la evidencia empírica demuestra que dicha oferta presenta una materialización limitada en el ámbito metropolitano. La participación de únicamente cuatro personas del AMB en los programas de Entornos Productivos y Modelos de Apropiación durante un periodo de cinco años constituye un indicador de baja cobertura territorial frente al universo potencial de personas en proceso de reincorporación residentes en estos municipios.

Asimismo, la ausencia de postulaciones del Área Metropolitana dentro de la Estrategia de Sostenibilidad evidencia que las nuevas apuestas institucionales para consolidar emprendimientos y

fortalecer organizaciones productivas aún no logran una presencia significativa en este territorio. Esta situación resulta relevante si se considera que Bucaramanga concentra buena parte de la población firmante del Acuerdo de Paz en Santander y dispone de una infraestructura institucional que, en principio, podría favorecer el desarrollo de procesos de reincorporación económica más robustos.

En materia de acceso al financiamiento también se observa una brecha entre la existencia de instrumentos y su implementación efectiva. Tanto el convenio con el Banco Agrario como la alianza con el Fondo Emprender representan mecanismos potenciales para fortalecer proyectos productivos y promover la sostenibilidad económica de la población en reincorporación. No obstante, la inexistencia de desembolsos de crédito y la ausencia de resultados definitivos de las convocatorias indican que, hasta la fecha del reporte, estos instrumentos aún no se traducían en beneficios concretos para los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga.

Otro hallazgo relevante es el carácter sectorial de la intervención institucional. La información revisada muestra un claro énfasis en programas relacionados con la empleabilidad, la formación para el trabajo y el fortalecimiento de proyectos productivos, mientras que no se identifican acciones equivalentes orientadas a la formulación de proyectos piloto en vivienda, salud o desarrollo rural. Esta situación limita el alcance integral de la reincorporación, entendida como un proceso multidimensional que requiere garantizar no solo la generación de ingresos, sino también condiciones adecuadas de bienestar, acceso a derechos y consolidación territorial.

Desde la perspectiva del indicador evaluado, puede afirmarse que el nivel de cumplimiento es bajo. Si bien existen programas institucionales dirigidos a fortalecer la reincorporación económica, la información disponible no evidencia la formulación de proyectos piloto específicos para el Área Metropolitana de Bucaramanga en las cuatro dimensiones contempladas por el indicador. En consecuencia, el proceso de reincorporación en el territorio se caracteriza más por la implementación de estrategias nacionales de fortalecimiento productivo que por el desarrollo de proyectos piloto con enfoque territorial e integral.

En este contexto, los resultados sugieren la necesidad de fortalecer la articulación entre la ARN, las administraciones municipales del Área Metropolitana de Bucaramanga, el SENA, el Banco Agrario y demás entidades competentes, con el propósito de ampliar la cobertura territorial de los programas existentes y promover la formulación de proyectos piloto que integren componentes productivos, sociales y de desarrollo territorial. Una estrategia de esta naturaleza contribuiría a consolidar procesos de reincorporación más sostenibles, disminuir las brechas entre municipios y garantizar una implementación más equilibrada de la política pública en el ámbito metropolitano.

5.1.7 Número de proyectos productivos integrales implementados en zonas rurales para desmovilizados en el AMB

A partir de la información suministrada por la ARN, puede concluirse que el AMB presenta una implementación diferenciada de la política de reincorporación económica, con una concentración de proyectos y apoyos en Bucaramanga, una participación moderada en Girón y Piedecuesta, y una presencia mucho más limitada en Floridablanca.

La ARN reporta que uno de los principales mecanismos de apoyo ha sido el Plan de Acompañamiento de la Asistencia Técnica (PAATI), ejecutado mediante convenio con la Federación de Ganaderos del Cesar (FEGACESAR). En Santander este convenio permitió brindar asistencia técnica a 28 proyectos productivos individuales, beneficiando a 30 personas en proceso de reincorporación distribuidas en

14 municipios. Dentro del Área Metropolitana de Bucaramanga los beneficiarios fueron: Bucaramanga (6 personas); Girón (2 personas); Piedecuesta (1 persona); Floridablanca (no registra beneficiarios).

Aunque el número de beneficiarios puede parecer reducido, estos datos reflejan que el acompañamiento técnico no se limita a la entrega de recursos económicos, sino que comprende procesos de fortalecimiento en aspectos técnico-productivos, comerciales, financieros, organizacionales y ambientales, con el propósito de aumentar la sostenibilidad de las iniciativas productivas.

Respecto a los proyectos productivos individuales con asistencia técnica, la ARN reporta: Bucaramanga (34 proyectos); Girón (7 proyectos); Piedecuesta y Floridablanca (no registra beneficiarios). En cuanto a proyectos colectivos, únicamente se registra 1 en Piedecuesta.

Además de la atención individual, la ARN implementó estrategias de fortalecimiento organizacional mediante la Federación de Economía Social y Solidaria por la Paz del Nororiente (FESOPAZ), con sede en Bucaramanga. Este proceso incluyó acciones dirigidas al fortalecimiento administrativo y financiero; la planeación estratégica; la generación de alianzas; el fortalecimiento de capacidades organizacionales y el fortalecimiento productivo de organizaciones de economía solidaria conformadas por personas en reincorporación.

Este componente resulta relevante porque demuestra que la política de reincorporación no se limita al apoyo individual, sino que incorpora estrategias asociativas orientadas a mejorar la sostenibilidad económica de las organizaciones de firmantes de paz.

La ARN también reporta procesos de formación cuyo propósito es mejorar las capacidades para el empleo y la formulación de proyectos productivos. De allí que se hayan desarrollado procesos formativos en maquinaria amarilla, ganadería y mecánica de motos. Sin embargo, solo participaron 4 personas provenientes del Grupo Territorial Santander–Magdalena Medio. Si bien esta cifra es baja, evidencia la existencia de procesos orientados al fortalecimiento de capacidades antes que a la simple asignación de recursos.

Uno de los mecanismos más importantes para la consolidación de proyectos productivos es la alianza entre la ARN y el SENA mediante el Fondo Emprender que contempla financiación y acompañamiento técnico; apoyo a proyectos agropecuarios y agroindustriales; y una meta nacional de 110 proyectos productivos. Sin embargo, al momento del informe la convocatoria se encontraba en fase de evaluación, razón por la cual no existen aún asignaciones específicas para Bucaramanga, Floridablanca, Girón o Piedecuesta. Por tanto, este mecanismo representa una oportunidad futura, pero todavía no puede contabilizarse como una asignación efectiva de recursos para el AMB.

Desde una perspectiva de política pública, la información permite concluir que la estrategia de reincorporación económica en el Área Metropolitana de Bucaramanga ha privilegiado el acompañamiento técnico y el fortalecimiento de capacidades sobre la asignación directa de recursos financieros. Asimismo, la distribución territorial de los proyectos evidencia una implementación concentrada principalmente en Bucaramanga, mientras que los demás municipios del AMB presentan una cobertura limitada.

Un componente adicional, no capturado directamente por el indicador P40-M223 pero central para el desarrollo rural de la población reincorporada, es el acceso a tierras. La ARN reporta que, en Piedecuesta, único municipio del Área Metropolitana de Bucaramanga con gestión en esta materia accedió en 2024 a dos predios que suman 23 hectáreas, sobre los cuales se implementa el Proyecto

PRE-PP-39098 de ganadería doble propósito, en beneficio de 9 firmantes de las FARC-EP (8 hombres y 1 mujer), con acompañamiento de la UNODC y la ARN.

Este panorama confirma que el acceso a tierras para proyectos productivos avanza de manera incipiente y que en el Área Metropolitana de Bucaramanga se reduce a una única experiencia de pequeña escala en Piedecuesta. Ello refuerza la valoración de bajo cumplimiento del indicador P40-M223, en tanto los proyectos productivos integrales en zonas rurales dependen de un acceso a tierras que, en el ámbito metropolitano, apenas comienza a consolidarse.

Esta situación plantea desafíos para la consolidación de procesos de reincorporación sostenibles, en la medida en que la limitada presencia de proyectos productivos en Floridablanca y la baja cobertura en Girón y Piedecuesta podrían traducirse en menores oportunidades de generación de ingresos y de integración socioeconómica para la población firmante del Acuerdo de Paz residente en estos municipios.

En consecuencia, sería recomendable fortalecer la cobertura territorial de los programas de asistencia técnica, ampliar la asignación de proyectos productivos y consolidar mecanismos de financiación como el Fondo Emprender una vez culminen sus procesos de evaluación, con el fin de garantizar una implementación más equilibrada de la política de reincorporación en todo el Área Metropolitana de Bucaramanga.

5.2. Indicadores de Línea. L13. Servicios equitativos para la población rural

5.2.1 Tasa de suficiencia agroalimentaria - TSA del AMB

La Tasa de Suficiencia Agroalimentaria (TSA) no cuenta con mediciones oficiales reportadas para el período de seguimiento del PIDM 2016-2026. Esta situación fue corroborada mediante las respuestas a los derechos de petición dirigidos a las secretarías de desarrollo rural de los municipios que integran el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), así como a la Gobernación de Santander, entidades que manifestaron no disponer de cálculos, metodologías ni registros actualizados sobre este indicador. En consecuencia, no fue posible establecer una serie histórica que permitiera evaluar de manera directa el comportamiento de la TSA durante el período de ejecución del Plan.

La línea base definida en el PIDM estableció una TSA de 0,0475, valor que representa una capacidad de producción equivalente al 4,75 % del requerimiento alimentario de la población metropolitana. Bajo esta interpretación, aproximadamente el 95,25 % de los alimentos requeridos por los habitantes del AMB dependerían de sistemas de abastecimiento externos, configurando un escenario de alta dependencia alimentaria. Sin embargo, como se expuso en el apartado metodológico, dicha línea base presenta limitaciones importantes relacionadas con la ausencia de una metodología explícita de cálculo, la falta de trazabilidad de las fuentes utilizadas y la mezcla de información departamental y metropolitana sin criterios claramente documentados.

Con el propósito de superar esta limitación, se reconstruyó el indicador utilizando la definición metodológica atribuida a la Corporación Heritage y la información oficial más reciente disponible sobre producción agropecuaria y proyecciones de población. Los resultados obtenidos muestran un comportamiento diferenciado entre los municipios que conforman el AMB. Girón registró una TSA

de 7,94 y Piedecuesta de 1,129, valores que evidencian una capacidad productiva suficiente para satisfacer el requerimiento energético de su población e incluso generar excedentes. En contraste, Bucaramanga (0,086) y Floridablanca (0,084) permanecen en un nivel crítico de suficiencia agroalimentaria, reflejando una alta dependencia del abastecimiento proveniente de otros territorios, situación consistente con su elevado grado de urbanización y la limitada disponibilidad de suelo destinado a actividades agropecuarias.

En términos metropolitanos, los resultados permiten inferir que la suficiencia agroalimentaria depende fundamentalmente de la capacidad productiva de los municipios con mayor vocación rural, especialmente Girón y Piedecuesta, cuyos excedentes compensan parcialmente el déficit estructural de Bucaramanga y Floridablanca. No obstante, debido a que la línea base oficial del PIDM fue construida con una metodología no documentada y el presente ejercicio corresponde a una reconstrucción metodológica basada en información oficial disponible, los resultados obtenidos no son estrictamente comparables con el valor inicial del indicador. En consecuencia, no es posible establecer con rigor técnico el nivel de cumplimiento de la meta definida en el Plan, aunque sí puede afirmarse que persisten importantes asimetrías territoriales en la capacidad de producción de alimentos y una elevada dependencia del sistema metropolitano respecto del abastecimiento externo.

En este contexto, la principal conclusión del análisis no corresponde únicamente al comportamiento de la TSA, sino a la ausencia de un sistema institucional de seguimiento que permita medirla de manera periódica y homogénea. Esta situación limita la evaluación objetiva del indicador y pone de manifiesto la necesidad de establecer una metodología oficial, transparente y replicable que garantice la continuidad de su medición como instrumento para la planificación territorial y la gestión de la seguridad y suficiencia agroalimentaria del Área Metropolitana de Bucaramanga.

Tabla 14. Tasa de Suficiencia Agroalimentaria del AMB, 2024.

Municipio	Producción energética en el año 2024	Total, anual 2024 (kcal)	TSA
B/manga	40,657,898	470,150,881	0.086
Girón	1,015,344,679	127,863,633	7.940
Piedecuesta	153,434,469	135,784,479	1.129
Floridablanca	21,334,695	255,004,153	0.08366411
TSA Promedio AMB 2024			2.3095

Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE y de la UPRA (2025)

5.2.2 Tasa de cobertura en el saneamiento básico en el área rural en el AMB

De conformidad con el artículo 14.19 de la Ley 142 de 1994, el saneamiento básico corresponde a “las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo”. Desde una perspectiva funcional, el saneamiento básico comprende las acciones, infraestructuras y servicios orientados a garantizar condiciones adecuadas de salubridad para la población, mediante la gestión de aguas residuales y residuos sólidos, contribuyendo a la protección de la salud pública, la preservación del medio ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida. Dentro del marco institucional colombiano, estas actividades se encuentran estrechamente relacionadas con la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

El seguimiento de la tasa de cobertura en el saneamiento básico en el área rural del AMB presenta una limitación metodológica significativa, derivada de la inexistencia de información oficial

desagregada exclusivamente para las zonas rurales de los municipios que conforman el territorio metropolitano. Aunque diferentes fuentes institucionales reportan indicadores de cobertura de acueducto y alcantarillado a nivel municipal, estos agregan la población urbana y rural, impidiendo determinar con precisión el comportamiento del indicador definido en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) 2016-2026.

Los registros del Observatorio Metropolitano de Bucaramanga, con base en el Informe de Coberturas del AMB (2023), indican que para el año 2022 la cobertura total de acueducto alcanzó el 89,4 % en Piedecuesta, el 87,3 % en Floridablanca, el 82,4 % en Bucaramanga y el 75,1 % en Girón. En cuanto al servicio de alcantarillado, las coberturas municipales fueron del 88,8 % en Piedecuesta, 83,8 % en Bucaramanga, 81,2 % en Floridablanca y 70,8 % en Girón. Sin embargo, estas cifras corresponden a la totalidad del territorio municipal y no permiten conocer la cobertura efectiva en los centros poblados rurales y las veredas.

La dificultad para evaluar el indicador se hace aún más evidente al comparar esta información con la línea base establecida en el PIDM, la cual reportó una cobertura de saneamiento básico rural del 36,5 % para el año 2007. A pesar del tiempo transcurrido desde dicha medición, no fue posible identificar una actualización oficial del indicador que permitiera establecer la evolución de la cobertura rural durante el período de ejecución del Plan. Incluso entidades prestadoras como la Piedecuestana de Servicios Públicos reportan cobertura plena en el casco urbano, pero no publican información diferenciada para las zonas rurales dispersas. De igual manera, el Informe Nacional de Coberturas de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios evidencia que la cobertura de alcantarillado en los asentamientos rurales del país continúa siendo estructuralmente baja, ubicándose en la mayoría de los municipios entre el 15 % y el 30 %, contexto que sugiere que las brechas observadas en el AMB no constituyen una situación aislada, sino una problemática de carácter nacional.

La información obtenida mediante derechos de petición confirma esta debilidad institucional. Ninguna de las entidades consultadas suministró una medición actualizada de la cobertura rural del saneamiento básico. La CDMB y la Gobernación de Santander manifestaron que la responsabilidad de generar dicha información corresponde a los municipios; EMPAS indicó que su área de prestación se limita al suelo urbano y de expansión urbana, razón por la cual no dispone de datos para el sector rural; mientras que las alcaldías de Bucaramanga y Piedecuesta señalaron encontrarse en procesos de actualización de sus líneas base e instrumentos técnicos para caracterizar los servicios públicos rurales. Por su parte, Girón y Floridablanca no remitieron respuesta a las solicitudes de información, aun después de su reiteración.

La ausencia de información oficial fue complementada mediante entrevistas realizadas con líderes comunitarios de diferentes corregimientos rurales de Bucaramanga, cuyos testimonios permiten caracterizar las condiciones actuales del saneamiento básico. De manera consistente, las comunidades señalaron que gran parte de las veredas continúa dependiendo de soluciones individuales, principalmente pozos sépticos, cuyo mantenimiento es asumido por las propias familias sin acompañamiento técnico permanente. Asimismo, se identificaron dificultades relacionadas con la dispersión de las viviendas, la topografía del territorio, las restricciones ambientales, la limitada capacidad financiera de las administraciones municipales y la falta de cobertura de las empresas prestadoras de servicios públicos.

No obstante, las entrevistas también permitieron identificar experiencias positivas de gestión comunitaria y articulación institucional. La construcción de la red de alcantarillado de la vereda San

José constituye un ejemplo de intervención exitosa desarrollada mediante el trabajo conjunto entre la comunidad, EMPAS y la Secretaría de Infraestructura. Sin embargo, los propios líderes comunitarios coinciden en señalar que estos proyectos corresponden a actuaciones puntuales que no reflejan una ampliación generalizada de la cobertura del saneamiento básico rural en el conjunto del territorio metropolitano.

Adicionalmente, aunque se evidencian inversiones orientadas al mejoramiento del sistema de saneamiento regional, como la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) San Marino para el sector industrial de Chimitá, persisten desafíos estructurales en materia de tratamiento de aguas residuales. Según el Plan de Desarrollo de Bucaramanga 2020-2023, cerca del 89 % de las aguas residuales del Área Metropolitana continúan siendo vertidas sin tratamiento adecuado al río de Oro, situación que genera impactos ambientales sobre las zonas rurales y limita el alcance de las políticas de saneamiento básico.

En consecuencia, no fue posible establecer el nivel de cumplimiento del indicador previsto en el PIDM 2016-2026, debido a la inexistencia de información estadística específica para el área rural y a la ausencia de un sistema metropolitano de seguimiento que permita medir periódicamente la cobertura del servicio. No obstante, la evidencia documental, institucional y comunitaria coincide en señalar que persisten importantes brechas en materia de saneamiento básico rural, caracterizadas por una elevada dependencia de soluciones individuales, coberturas desiguales entre veredas y limitaciones institucionales para planificar, ejecutar y monitorear proyectos de infraestructura sanitaria. Estos hallazgos evidencian la necesidad de fortalecer los sistemas de información territorial y establecer una metodología homogénea que permita evaluar de manera objetiva el avance del indicador en futuras vigencias del instrumento de planificación metropolitana.

Con el fin de complementar la información institucional obtenida mediante derechos de petición y las entrevistas, se analizaron los resultados del Informe Nacional de Coberturas de Acueducto, Alcantarillado y Aseo – Vigencia 2023, elaborado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. A partir de los intervalos de cobertura reportados para cada uno de los servicios en los municipios del AMB, se construyó un promedio indicativo de cobertura de saneamiento básico rural, integrando los componentes de acueducto, alcantarillado y aseo.

Los resultados evidencian una marcada heterogeneidad territorial. Girón presenta el mejor desempeño del AMB, con coberturas rurales altas en el servicio de acueducto (90 %–100 %), intermedias en alcantarillado (30 %–45 %) y relativamente favorables en aseo (60 %–75 %), lo que ubica su promedio general entre 60 % y 73,3 %. Este comportamiento puede asociarse con la existencia de una mayor extensión rural organizada en centros poblados y con una infraestructura de servicios públicos más consolidada respecto a los demás municipios metropolitanos.

En contraste, Bucaramanga registra el nivel más bajo de cobertura, ubicándose en el intervalo de 0 % a 15 % para los tres servicios evaluados. Este resultado coincide con el análisis nacional realizado por la Superintendencia, que identifica a Bucaramanga como una de las capitales del país con menores coberturas rurales en acueducto, alcantarillado y aseo, situación explicada por el reducido tamaño de su área rural, la dispersión de los asentamientos y la baja presencia de prestadores convencionales de servicios públicos.

Piedecuesta y Floridablanca presentan un comportamiento intermedio. Piedecuesta concentra coberturas entre 15 % y 30 % para el promedio de los servicios, mientras que Floridablanca alcanza un rango entre 25 % y 40 %. Aunque estos municipios muestran mejores condiciones que Bucaramanga, las coberturas continúan siendo insuficientes para garantizar un acceso universal al

saneamiento básico en las áreas rurales, especialmente en el componente de alcantarillado, que constituye el servicio con mayores rezagos.

Al consolidar los resultados municipales, el promedio estimado para el Área Metropolitana de Bucaramanga se ubica entre 25 % y 39,6 %, valor que refleja una cobertura rural baja y evidencia que el acceso a los servicios de saneamiento básico continúa siendo una de las principales brechas territoriales del sistema metropolitano. Este resultado resulta consistente con el comportamiento nacional identificado por la Superintendencia, según el cual el 73,5 % de los municipios colombianos presenta coberturas rurales de alcantarillado inferiores al 30 %, mientras que cerca del 70 % registra coberturas de aseo también inferiores al 30 %, confirmando que el rezago observado en el AMB hace parte de una problemática estructural del país.

No obstante, los resultados deben interpretarse con cautela. El propio informe señala que las coberturas rurales corresponden a la agregación de centros poblados y zonas rurales dispersas, por lo que municipios con una alta dispersión poblacional tienden a registrar menores porcentajes de cobertura aun cuando existan soluciones alternativas de abastecimiento y saneamiento. Asimismo, las coberturas calculadas únicamente consideran la prestación formal de los servicios públicos y no incorporan soluciones particulares como pozos sépticos, captaciones individuales o sistemas comunitarios de abastecimiento, elementos que tienen una amplia presencia en las zonas rurales del AMB.

En conjunto, esta evidencia permite complementar el análisis del indicador definido en el PIDM. Si bien las entidades territoriales no cuentan con un sistema de seguimiento específico para la tasa de cobertura en saneamiento básico rural, la información nacional disponible permite inferir que el AMB mantiene coberturas rurales bajas, con importantes diferencias entre municipios y una marcada dependencia de soluciones individuales y comunitarias para garantizar el acceso a los servicios básicos. Estos resultados son coherentes con los testimonios obtenidos durante el trabajo de campo, los cuales evidencian que, pese a la ejecución de proyectos puntuales de infraestructura, persisten importantes brechas en el acceso al saneamiento básico en las veredas y corregimientos del territorio metropolitano.

Tabla 15. Tasa de cobertura de saneamiento básico rural del AMB, 2023.

Unidad territorial	Tasa de cobertura acueducto rural	Tasa de cobertura alcantarillado rural	Tasa de cobertura aseo rural	Tasa de cobertura en el saneamiento básico rural
Bucaramanga	0-15	0-15	0-15	0-15
Girón	90-100	30-45	60-75	60-73,3
Piedecuesta	15-30	30-45	0-15	15-30
Floridablanca	30-45	15-30	30-45	25-40
Promedio AMB	33,75-47,5	18,75-33,75	22,5-37,3	25-39,57

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2023).

5.2.3 Tasa de cobertura del servicio de transporte en el área rural en el AMB

La evaluación de la tasa de cobertura del servicio de transporte en el área rural del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) evidenció importantes limitaciones para realizar el seguimiento del indicador definido en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) 2016-2026. En primer lugar, ninguna de las entidades consultadas suministró una medición oficial de la tasa de cobertura del transporte público rural ni una metodología que permitiera establecer el porcentaje de cobertura sobre el total de veredas o población atendida. Esta situación impidió calcular el indicador conforme a los parámetros establecidos en el PIDM y evidencia la inexistencia de un sistema institucional de monitoreo sobre la prestación del servicio en las zonas rurales.

Las respuestas obtenidas mediante derechos de petición muestran que, pese a que mediante el Convenio Interadministrativo No. 1496-18 de 2018 el municipio de Piedecuesta delegó al Área Metropolitana de Bucaramanga las funciones de autoridad de transporte por un período de quince años, no existe una base de información consolidada que permita evaluar la cobertura del transporte rural a escala metropolitana. La Dirección de Tránsito de Bucaramanga trasladó la solicitud al AMB por competencia; Floridablanca no emitió una respuesta de fondo; Girón no respondió a los requerimientos formulados, y únicamente Piedecuesta suministró información cuantitativa sobre la cobertura del servicio.

De acuerdo con la información oficial remitida por la Secretaría de Tránsito y Movilidad de Piedecuesta, el municipio cuenta con 63 veredas, de las cuales aproximadamente 25 disponen de rutas de transporte público formal, lo que representa una cobertura estimada del **39,68 %**. El servicio es prestado principalmente por las empresas Transpiedecuesta y Cotranscuesta, complementadas por rutas intermunicipales operadas por La Culona y Flota Cáchira, las cuales también atienden algunos sectores rurales. No obstante, este constituye el único dato oficial disponible entre los municipios del AMB, razón por la cual no es posible estimar una cobertura metropolitana ni establecer comparaciones territoriales.

La revisión documental realizada en los portales institucionales del Área Metropolitana de Bucaramanga, Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos y las administraciones municipales tampoco permitió identificar estudios, bases de datos o indicadores relacionados con la cobertura del transporte público rural. Aunque existen documentos asociados al Plan Maestro de Movilidad, hechos metropolitanos, informes de gestión y planes de desarrollo, ninguno reporta información consolidada sobre el número de veredas atendidas, cobertura poblacional o indicadores específicos para el transporte rural. Esta ausencia de información evidencia que el seguimiento del indicador previsto en el PIDM no ha sido incorporado dentro de los sistemas de información utilizados por las entidades responsables de la movilidad metropolitana.

La evidencia cualitativa obtenida mediante entrevistas con líderes comunitarios y ediles rurales permitió complementar el análisis institucional. De manera consistente, los entrevistados señalaron que las rutas de transporte público formal cubren principalmente los corredores viales principales y algunos centros poblados, mientras que numerosas veredas continúan dependiendo del transporte informal, motocicletas o vehículos particulares para garantizar su movilidad cotidiana. Asimismo, se identificó que las condiciones de la infraestructura vial constituyen una de las principales limitantes para ampliar la cobertura del servicio, especialmente durante las temporadas de lluvia, cuando el deterioro de las vías rurales restringe aún más la conectividad con los centros urbanos.

Las entrevistas también evidenciaron diferentes percepciones frente a la necesidad de ampliar la cobertura del transporte formal. Mientras algunos líderes consideran prioritario extender las rutas

hacia sectores rurales actualmente desatendidos para mejorar el acceso a servicios, educación, salud y oportunidades económicas, otros estiman que las inversiones deberían concentrarse inicialmente en el mejoramiento de la infraestructura vial, argumentando que la baja demanda poblacional y el uso generalizado de transporte propio dificultan la sostenibilidad financiera de nuevas rutas. No obstante, existe consenso en que las comunidades rurales han tenido una participación limitada en los procesos de planificación de la movilidad y que las decisiones relacionadas con el transporte público rara vez incorporan las necesidades específicas del territorio rural.

En consecuencia, no fue posible establecer el nivel de cumplimiento del indicador definido en el PIDM debido a la inexistencia de información oficial y homogénea para el conjunto del Área Metropolitana de Bucaramanga. Sin embargo, la evidencia recopilada permite concluir que la cobertura del transporte público formal en el sector rural continúa siendo limitada y desigual entre municipios y veredas, predominando un modelo de movilidad sustentado en corredores principales, soluciones informales y medios particulares de transporte. Estos hallazgos ponen de manifiesto la necesidad de desarrollar un sistema metropolitano de información sobre transporte rural que permita medir periódicamente la cobertura del servicio y orientar la formulación de políticas públicas encaminadas a mejorar la accesibilidad, la integración territorial y la equidad para la población rural del AMB.

P41. Seguridad alimentaria metropolitana

5.2.4. Número de incentivos orientados a que la población rural metropolitana fortalezca su oferta de alimentos para el área urbana en el AMB

La evaluación del indicador evidenció que el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) no cuenta con un registro consolidado que permita identificar y cuantificar los incentivos ejecutados para el cumplimiento de la meta P41-M224 del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) 2016-2026. La revisión de los informes de gestión del AMB no permitió identificar un sistema de seguimiento ni reportes específicos sobre este indicador, situación que limita la trazabilidad de las acciones implementadas y dificulta la evaluación objetiva de la meta establecida.

No obstante, la información obtenida mediante derechos de petición y la revisión de los informes de gestión municipales permitió identificar diversas acciones orientadas al fortalecimiento de la producción agroalimentaria rural. La Alcaldía de Bucaramanga reportó la ejecución de programas de asistencia técnica agropecuaria y la entrega de insumos a productores rurales durante las vigencias 2024 y 2025. Por su parte, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de Girón informó la implementación de acciones de acompañamiento a productores en el marco del Plan de Extensión Agropecuaria Municipal (PEMA), articulado con el Plan Departamental de Extensión Agropecuaria de Santander.

De igual manera, en el municipio de Floridablanca se identificó la ejecución de la meta 451, orientada a asesorar y suministrar insumos para procesos de producción agropecuaria. Entre 2016 y 2019 se desarrollaron once procesos de acompañamiento técnico y se reportaron tres incentivos asociados a esta gestión. Adicionalmente, durante el período 2016-2026 se realizaron veintiséis jornadas de mercados campesinos y se registró la entrega de setenta y seis incentivos dirigidos al fortalecimiento

de la producción rural, evidenciando la continuidad de las acciones municipales de apoyo a los productores agropecuarios.

Dado que el PIDM no define qué debe entenderse por "incentivo", ni establece criterios para su cuantificación o seguimiento, el equipo de investigación adoptó un criterio metodológico consistente para la evaluación del indicador. En este sentido, se asumió que las estrategias de asistencia técnica, extensión agropecuaria, suministro de insumos y fortalecimiento de espacios de comercialización, como los mercados campesinos, constituyen incentivos orientados a fortalecer la oferta de alimentos de la población rural hacia el área urbana, en la medida en que contribuyen a mejorar las capacidades productivas, la productividad y los canales de comercialización de los productores rurales.

Bajo este criterio metodológico fue posible verificar la existencia de, al menos, tres líneas de incentivos implementadas en el territorio metropolitano: i) programas de asistencia técnica y entrega de insumos desarrollados por Bucaramanga; ii) acciones de extensión agropecuaria ejecutadas por Girón; y iii) procesos de asistencia técnica, entrega de insumos y fortalecimiento de mercados campesinos implementados por Floridablanca. En consecuencia, el equipo de investigación considera que la meta de tres incentivos establecida en el PIDM puede entenderse como cumplida, aunque esta conclusión corresponde a una reconstrucción metodológica basada en la evidencia documental disponible y no a un sistema oficial de seguimiento del Área Metropolitana de Bucaramanga.

No obstante, persisten importantes debilidades en la formulación y evaluación del indicador. No fue posible obtener información equivalente para el municipio de Piedecuesta, ni identificar mecanismos de articulación metropolitana que consolidaran las acciones desarrolladas por los municipios bajo una estrategia común. Asimismo, el PIDM no define la naturaleza de los incentivos, su unidad de medida, la periodicidad de su reporte ni la entidad responsable de su seguimiento. Estas limitaciones evidencian la necesidad de fortalecer la formulación metodológica del indicador y de implementar un sistema metropolitano de monitoreo que permita registrar, consolidar y evaluar de manera homogénea las acciones orientadas al fortalecimiento de la producción agroalimentaria rural.

5.2.5. Número de familias rurales metropolitanas con asistencia técnica especializada para mejorar la producción y definición canales de comercialización en el AMB

La evaluación de este indicador durante el período 2016–2026 enfrenta dos tipos de limitaciones que es necesario distinguir con claridad: una limitación de diseño institucional y una limitación de información.

En cuanto al diseño institucional, cabe señalar que en Colombia la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria fue reformada estructuralmente mediante la Ley 1876 de 2017, que creó el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y estableció los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) como instrumento rector cuatrienal. Sin embargo, Santander aprobó su primer PDEA ante la Asamblea Departamental apenas en noviembre de 2019, lo que implica que durante los primeros tres años del período evaluado por el PIDM (2016–2019), no existía un instrumento departamental de extensión formalmente adoptado. Durante ese período, la asistencia técnica agropecuaria en el territorio metropolitano dependía de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria —UMATA— de cada municipio, estructuras que el propio PDEA 2020–2023 reconoció como de impacto limitado en las comunidades campesinas.

Para el período 2020–2026, la Gobernación de Santander implementó el PDEA 2020–2023 y formuló el PDEA 2024–2027, ambos documentos que incluyeron a los cuatro municipios del AMB dentro de la denominada provincia o zona metropolitana. Estos planes contemplaron acciones de acompañamiento técnico a productores en cadenas priorizadas, entre ellas horticultura, avicultura, ganadería y frutales. Adicionalmente, la Gobernación de Santander ejecutó durante el período acciones de extensión rural en el departamento, entre las que se cuentan programas de mejoramiento genético bovino que beneficiaron a 500 ganaderos, implementación de modelos silvopastoriles, y programas para familias cultivadoras en distintos municipios santandereanos. No obstante, ninguna de estas acciones fue desagregada o reportada específicamente para los cuatro municipios del AMB, ni articulada al sistema de seguimiento del PIDM.

En el informe de empalme de la transición de Gobierno de la Alcaldía de Bucaramanga (2025), se informó que durante 2024 y 2025 se realizaron 756 asistencias técnicas a productores rurales, orientadas a mejorar prácticas productivas y la sostenibilidad económica de pequeños productores; además, se entregaron proyectos de gallinas ponedoras a 25 familias rurales.

En los informes de gestión del IMEBU (2025, y 2026), se evidencian acciones de asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades productivas y comerciales dirigidas a familias y productores rurales del municipio. En 2025, el IMEBU desarrolló el proyecto “Fortalecimiento del proceso de producción e industrialización del café en el municipio de Bucaramanga”, con un alcance de 100 caficultores, orientado al fortalecimiento de sus capacidades técnicas y comerciales mediante capacitación en buenas prácticas agrícolas y de beneficio, calidad, comercialización e industrialización del café; dentro de este proceso, el primer grupo estuvo conformado por 18 participantes capacitados. El proyecto contempló además la participación de familiares de los caficultores, como estrategia de relevo generacional y participación de la mujer, y la vinculación de 50 caficultores a ExpoCafé 2025 para fortalecer la cadena de valor y las capacidades comerciales. En 2026, el IMEBU reportó el acompañamiento a 140 emprendedores rurales vinculados a los mercadillos campesinos de Bucaramanga, mediante jornadas de acercamiento institucional orientadas a identificar necesidades y fortalecer sus procesos de comercialización; entre las necesidades identificadas se destacó el apoyo en fotografía de producto y herramientas digitales para ampliar los canales de venta y aumentar los ingresos. Asimismo, en la IV Feria del Café del Nororiente Colombiano, el IMEBU informó la participación de 25 caficultores, quienes tuvieron la oportunidad de comercializar directamente sus propias marcas, evidenciando el avance de las acciones de fortalecimiento productivo y acceso a mercados.

En el municipio de Piedecuesta, el Informe de Gestión y Balance de Resultados de la Secretaría de Desarrollo Rural y Económico para el período 2020–2023 evidencia acciones de asistencia técnica y fortalecimiento de productores agropecuarios orientadas al mejoramiento de la producción y la comercialización. Durante el período se reportaron más de 655 asistencias a productores y la realización de 18 mercados campesinos, espacios en los cuales 268 productores agropecuarios pudieron comercializar sus productos directamente y sin intermediarios. Asimismo, se desarrollaron proyectos para facilitar el acceso a activos productivos y de comercialización, mediante la entrega de herramientas, semillas, plántulas, fertilizantes y canastillas; se apoyó a 44 productores con kits de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y a 26 productores en procesos de certificación en BPA. El informe también registra la gestión de tres alianzas comerciales, dos de ellas en el marco de Alianzas Productivas para la Vida para productores de mora y arveja, y una alianza comercial con Nutrión-Postobón, evidenciando acciones orientadas no solo al fortalecimiento de las capacidades productivas

de los productores, sino también a la generación de canales y oportunidades concretas de comercialización.

En el ámbito municipal, las respuestas obtenidas mediante derechos de petición confirman que la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía de Bucaramanga y la Dirección Operativa de Agricultura y Desarrollo Rural de Girón adelantaron acciones de asistencia técnica agropecuaria a productores rurales durante el período 2024–2025, en el marco de sus Planes de Extensión Agropecuaria Municipal (PEMA). Estas acciones, diseñadas y reportadas bajo la lógica de los planes municipales, son concurrentes con el propósito del indicador P41-M226 del PIDM en tanto buscan mejorar la producción agropecuaria rural y fortalecer capacidades de los productores. Sin embargo, no están cuantificadas en los términos de la meta metropolitana —número de familias atendidas a escala AMB— y no cubren la totalidad del período 2016–2026.

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Rural y Económico de Piedecuesta no respondió a ninguna de las dos rondas de peticiones formuladas, lo que es particularmente significativo dado que este municipio concentra aproximadamente el 44% de la población rural del AMB y la mayor extensión de suelo rural productivo del territorio metropolitano. La ausencia de información de Piedecuesta constituye por sí misma un vacío relevante para la evaluación de este indicador.

En suma, no existe un dato consolidado a escala metropolitana que permita determinar cuántas familias rurales del AMB recibieron asistencia técnica especializada durante el período 2016–2026 en el marco del PIDM. Las acciones identificadas en fuentes secundarias y mediante derechos de petición son reales, pero fragmentadas, no articuladas al PIDM y sin una cifra total verificable. Dado que la evidencia disponible permite acreditar la existencia de acciones municipales y departamentales que contribuyen a la meta de 1.000 familias, el indicador P41-M226 se clasifica en nivel alto de cumplimiento, sumando las acciones de la Gobernación de Santander, las alcaldías metropolitanas, el SENA, la ARN, la Cámara de Comercio, la CDMB, el IMEBU.

P44. Saneamiento básico rural metropolitano

5.2.6. Número de acciones para promover el uso de alternativas para mejorar el saneamiento básico de promoción desarrolladas

La evaluación del indicador evidenció que el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) no dispone de un registro consolidado de las acciones desarrolladas para promover alternativas de mejoramiento del saneamiento básico rural, ni de un mecanismo de seguimiento que permita verificar el cumplimiento de la meta de cuatro acciones establecida en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) 2016–2026. La revisión de los informes de gestión y las respuestas a los derechos de petición muestran que las intervenciones fueron ejecutadas principalmente por entidades municipales y departamentales, sin una articulación metropolitana ni un reporte específico asociado a este indicador.

La evidencia más completa fue suministrada por la Secretaría de Infraestructura de Piedecuesta, la cual reportó la ejecución de siete acciones entre 2016 y 2022. En 2016 se desarrolló un proyecto para la construcción de infraestructura destinada a las buenas prácticas agrícolas de productores de mora en la vereda La Mora, mediante la instalación de 55 módulos que incorporan áreas para almacenamiento y manejo de insumos, zonas de lavado de cosecha, pediluvios, unidades sanitarias y sistemas de tratamiento de aguas residuales mediante pozos sépticos. En 2019 se ejecutaron tres

intervenciones adicionales: la construcción de módulos sanitarios para productores de tabaco; la ampliación de infraestructura para productores de mora, incluyendo soluciones para el manejo de aguas residuales; y la elaboración de estudios y diseños para los sistemas de acueducto y alcantarillado del centro poblado de Sevilla y la vereda Curós–San Miguel.

Posteriormente, durante 2020 y 2021 se implementaron programas de mejoramiento de vivienda rural dirigidos a hogares vulnerables y víctimas del conflicto armado, incorporando soluciones hidrosanitarias completas, tales como instalaciones hidráulicas y sanitarias, tanques elevados, cocinas ecoeficientes y sistemas individuales de tratamiento de aguas residuales conformados por cajas de inspección, trampas de grasas, pozos sépticos y zonas de infiltración. Estas intervenciones no solo mejoraron las condiciones de habitabilidad de las viviendas rurales, sino que promovieron el uso de tecnologías apropiadas para el manejo de aguas residuales en sectores donde no existe cobertura de alcantarillado convencional.

De manera complementaria, la Gobernación de Santander reportó la ejecución de once acciones relacionadas con proyectos de agua potable y saneamiento básico rural financiados a través del Plan Departamental de Agua (PDA), orientadas a la construcción, optimización y ampliación de acueductos rurales, redes de alcantarillado y soluciones de abastecimiento para comunidades rurales. Aunque esta información no se encuentra desagregada exclusivamente para los municipios que integran el AMB, constituye evidencia de una política departamental orientada al fortalecimiento del saneamiento básico en el territorio. Asimismo, el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. E.S.P. informó la continuidad de programas de expansión de redes y mejoramiento de la infraestructura de abastecimiento de agua potable.

Dado que el PIDM no establece una definición operativa del concepto "acciones para promover el uso de alternativas para mejorar el saneamiento básico", el equipo de investigación adoptó un criterio metodológico según el cual las intervenciones orientadas a la implementación de soluciones individuales de saneamiento, el fortalecimiento de acueductos rurales, la construcción de infraestructura hidrosanitaria y el mejoramiento de viviendas con sistemas de tratamiento de aguas residuales constituyen acciones directamente relacionadas con el propósito del indicador. Bajo este criterio fue posible identificar un número de actuaciones superior a la meta de cuatro acciones, lo que permite inferir un cumplimiento satisfactorio del indicador.

No obstante, esta conclusión debe interpretarse con cautela, ya que las acciones identificadas provienen de distintas entidades, responden a instrumentos de planificación independientes y no fueron reportadas oficialmente dentro del sistema de seguimiento del PIDM. En consecuencia, el principal hallazgo de la evaluación no solo corresponde al cumplimiento de la meta, sino también a la inexistencia de un mecanismo metropolitano que consolide, estandarice y evalúe de manera periódica las acciones orientadas al mejoramiento del saneamiento básico rural, limitando la trazabilidad y comparabilidad del indicador durante el período de ejecución del Plan.

P45. Movilidad rural metropolitana

5.2.7 Número de estudios desarrollados para conocer la necesidad actual del transporte rural en el AMB

La evaluación del indicador evidenció que durante el período de ejecución del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) 2016-2026 no se identificó evidencia de estudios desarrollados específicamente para conocer las necesidades actuales del transporte rural en el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB). La revisión de los informes de gestión del AMB, los planes sectoriales de movilidad y la documentación institucional no permitió identificar investigaciones, diagnósticos o estudios técnicos que abordaran de manera específica las condiciones de movilidad de la población rural metropolitana.

Como parte del proceso de evaluación se revisó el Plan Maestro de Movilidad del Área Metropolitana de Bucaramanga, principal instrumento de planificación del sistema de transporte regional. No obstante, el documento concentra su análisis en la movilidad urbana y metropolitana, abordando aspectos relacionados con el transporte público colectivo, el Sistema Integrado de Transporte Masivo, la infraestructura vial, la movilidad activa y la gestión del tránsito, sin desarrollar un diagnóstico específico sobre las necesidades de transporte de las veredas, corregimientos y demás áreas rurales que conforman el territorio metropolitano. En consecuencia, este instrumento no puede considerarse como el estudio previsto en la meta del PIDM.

Adicionalmente, se realizó una revisión documental en repositorios institucionales y académicos de universidades con presencia en el territorio, así como en bases documentales de entidades públicas relacionadas con la movilidad y la planificación territorial. Como mecanismo de verificación, también se formularon derechos de petición dirigidos a instituciones de educación superior y entidades competentes, las cuales manifestaron no contar con estudios específicos sobre las necesidades del transporte rural metropolitano. Esta triangulación de fuentes permitió confirmar la inexistencia de investigaciones técnicas orientadas exclusivamente al análisis de la movilidad rural en el AMB durante el período evaluado.

La ausencia de este tipo de estudios constituye una limitación importante para la planificación de la movilidad rural, dado que dificulta la identificación de la demanda potencial del servicio, las condiciones de accesibilidad de la población, las necesidades de conectividad entre las veredas y los centros urbanos, así como la formulación de estrategias para ampliar la cobertura del transporte público rural. Esta situación resulta consistente con otros indicadores evaluados en el componente rural del PIDM, en los cuales también se evidenció la inexistencia de sistemas de información y mecanismos de seguimiento específicos para el territorio rural metropolitano.

En consecuencia, la evidencia recopilada permite concluir que la meta de desarrollar un estudio para conocer la necesidad actual del transporte rural en el Área Metropolitana de Bucaramanga no fue cumplida durante el período de evaluación. Más allá del incumplimiento cuantitativo del indicador, el principal hallazgo radica en la ausencia de información técnica que sirva como soporte para la formulación de políticas públicas de movilidad rural, lo que evidencia la necesidad de incorporar este componente dentro de los futuros instrumentos de planificación metropolitana y fortalecer la producción de información estratégica para la toma de decisiones.

6. Semáforo de cumplimiento del Componente 5. Equidad e Inclusión Social

De catorce (14) indicadores definidos para evaluar el nivel de cumplimiento de las metas definidas para cada uno de los indicadores de las líneas y programas que integran en Componente 5 del PIDM 2016-2026, *Equidad e Inclusión Social*, solo pudieron evaluarse doce (12). De ellos, cinco (5) registraron nivel de cumplimiento bajo (rojo); uno (1) nivel de cumplimiento medio (amarillo) y; tan solo seis (6) nivel de cumplimiento alto (verde).

Tabla 16. Semáforo de cumplimiento del Componente 5. Equidad e Inclusión Social

Línea	Programa	Indicador (Atado a la Meta)	Meta a 2026 (valor esperado)	Semáforo de cumplimiento			link de evidencia
				(Bajo) Rojo	(Medio) Amarillo	(Alto) Verde	
12	P39-M220	N° Planes de perfiles y competencias diseñados y elaborados para la población víctima, en aras de apoyar la formación para el trabajo y la generación de ingresos	1	< 1		>= 1	N° planes de perfiles y competencias de víctimas
12	P39-M220	N° Planes de perfiles y competencias diseñados y elaborados para la población desmovilizada, en aras de apoyar la formación para el trabajo y la generación de ingresos	1	< 1		>= 1	N° planes de perfiles y competencias de desmovilizados
12	P39-M221	N° de alianzas ejecutadas para el apoyo a la integración laboral de víctimas y desmovilizados en el AMB	10	< 5	5 < 10	>= 10	N° de alianzas ejecutadas para el apoyo a la integración laboral de víctimas y desmovilizados
12	P40-M222	N° de proyectos piloto para desmovilizados formulados (desarrollo rural, vivienda, salud y actividad productiva) en el AMB	1	< 1		>= 1	N° de proyectos piloto para desmovilizados formulados (desarrollo rural, vivienda, salud y actividad productiva)
12	P40-M223	N° de proyectos productivos integrales implementados en zonas rurales para desmovilizados en el AMB	1	< 1		>= 1	N° de proyectos productivos integrales implementados en zonas rurales para desmovilizados
13	L13-1	Tasa de suficiencia agroalimentaria – TSA del AMB	10%	< 5%	5% < 10%	>=10%	Tasa suficiencia agroalimentaria AMB
13	L13-2	Tasa de cobertura en el saneamiento básico en el área rural en el AMB	60%	< 30%	30% < 60%	>= 60%	Tasa de cobertura en el saneamiento básico en el área rural en el AMB
13	L13-3	Tasa de cobertura del servicio de transporte en el área rural en el AMB	60%	< 30%	40% < 60%	>= 60%	Tasa de cobertura del servicio de transporte en el área rural del AMB
13	P41-M224	N° de incentivos orientados a que la población rural metropolitana fortalezca su oferta de alimentos para el área urbana en el AMB	3	=1	>1 < 3	>= 3	N° de incentivos orientados a que la población rural metropolitana fortalezca su oferta de alimentos para el área urbana en el AMB
13	P41-M226	N° de familias rurales metropolitanas con asistencia técnica especializada para mejorar la producción y definición canales de comercialización en el AMB	1000	< 400	400 < 1000	>= 1000	N° de familias rurales metropolitanas con asistencia técnica especializada para mejorar la producción y definición canales de comercialización en el AMB
13	P44-M233	N° de acciones para promover el uso de alternativas para mejorar el	4	=1	>1 < 4	>= 4	N° de acciones para promover el uso de alternativas para mejorar el

		saneamiento básico de promoción desarrolladas					saneamiento básico de promoción desarrolladas
13	P45-M234	N° de estudios desarrollados para conocer la necesidad actual del transporte rural en el AMB	1	< 1		>= 1	N° de estudios desarrollados para conocer la necesidad actual del transporte rural en el AMB

Fuente: Elaboración propia

Estos resultados evidencian un desempeño general desfavorable del componente, considerando que la mayoría de los indicadores evaluados se ubican en un nivel de cumplimiento bajo. Esta situación refleja dificultades en la ejecución de las acciones programadas, así como debilidades en la planeación, asignación de recursos, coordinación institucional o seguimiento a las metas establecidas. Adicionalmente, el hecho de que dos (2) indicadores no hayan podido ser evaluados limita la valoración integral del avance del componente y pone de manifiesto la necesidad de fortalecer los mecanismos de reporte, disponibilidad y calidad de la información.

7. Consideraciones a la luz de los hechos metropolitanos

La incorporación del Componente 5. Equidad e Inclusión Social como uno de los componentes estratégicos del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) 2016-2026 responde plenamente al enfoque de Prosperidad Metropolitana adoptado por el Área Metropolitana de Bucaramanga, el cual concibe el desarrollo territorial como un proceso que trasciende el crecimiento económico para garantizar mayores niveles de equidad, inclusión social y calidad de vida. Bajo esta perspectiva, la equidad urbano-rural, el desarrollo humano, la integración metropolitana y la gobernanza constituyen principios orientadores del Plan y, por tanto, deberían reflejarse de manera coherente tanto en la formulación de las líneas estratégicas como en el desarrollo de los hechos metropolitanos que posteriormente fueron declarados por la Junta Metropolitana.

No obstante, la revisión conjunta del PIDM y de los Acuerdos Metropolitanos expedidos durante su vigencia permite identificar una importante desconexión entre la visión estratégica del Plan y la materialización de los hechos metropolitanos. Durante el período de ejecución fueron declarados hechos relacionados con la gestión del Centro de Convenciones Neomundo, el impacto de la conurbación sobre la prestación del servicio público de transporte, la disposición final de residuos sólidos y la actualización del modelo de gestión asociado a estos servicios metropolitanos. Todos ellos responden, sin duda, a fenómenos de escala supramunicipal y fortalecen el ejercicio de competencias atribuidas al Área Metropolitana. Sin embargo, ninguno de estos desarrollos incorpora de manera explícita objetivos orientados a reducir las desigualdades territoriales, fortalecer la inclusión social o atender las condiciones particulares de la población rural, víctima o en proceso de reincorporación, pese a que estos grupos hacen parte del propio hecho metropolitano declarado mediante el Componente 5 del PIDM.

Esta situación pone en evidencia una contradicción entre la planeación estratégica y la gestión metropolitana. Mientras el PIDM plantea que la prosperidad metropolitana debe construirse sobre la base de la equidad, la inclusión social y el equilibrio urbano-rural, los hechos metropolitanos desarrollados durante el período evaluado privilegiaron asuntos relacionados con la infraestructura, la movilidad, la competitividad económica y la prestación de servicios públicos, dejando en un segundo plano la dimensión social del desarrollo metropolitano. En otras palabras, la institucionalización de los hechos metropolitanos avanzó principalmente sobre componentes funcionales del territorio, pero no sobre aquellos asociados a la reducción de las brechas sociales y territoriales que el propio Plan identificaba como prioritarias.

La ausencia de esta articulación resulta particularmente evidente en la Línea Estratégica 13, donde la evaluación mostró que temas estructurales como la suficiencia agroalimentaria, el saneamiento básico rural y la movilidad rural permanecieron sin desarrollos metropolitanos específicos, a pesar de que constituyen fenómenos que trascienden los límites municipales y afectan simultáneamente a los cuatro municipios del Área Metropolitana. Ninguno de los hechos metropolitanos declarados durante la vigencia del PIDM incorpora instrumentos dirigidos a fortalecer la gobernanza rural, promover la coordinación para el cierre de brechas territoriales o consolidar mecanismos conjuntos de financiación e intervención sobre estas problemáticas. Como consecuencia, la ruralidad continuó siendo abordada principalmente desde la escala municipal, perdiéndose la oportunidad de convertirla en un verdadero asunto de interés metropolitano.

Una situación similar se observa respecto de la Línea Estratégica 12, relacionada con la inclusión del postconflicto al desarrollo territorial. Aunque el Área Metropolitana concentra el mayor número de víctimas del conflicto armado y una proporción significativa de la población en proceso de reincorporación del departamento, la evolución de los hechos metropolitanos no evidencia la adopción de instrumentos específicos que fortalecieran la coordinación institucional para la inclusión laboral, el desarrollo productivo o la integración socioeconómica de estas poblaciones. La mayor parte de las acciones identificadas durante la evaluación continuaron dependiendo de entidades nacionales como la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y la Unidad para las Víctimas, sin que el Área Metropolitana consolidara un rol articulador consistente con la naturaleza metropolitana del fenómeno.

Desde esta perspectiva, el principal hallazgo no consiste únicamente en el bajo nivel de cumplimiento de varios indicadores del Componente 5, sino en la escasa correspondencia entre la evolución de los hechos metropolitanos y las prioridades estratégicas definidas por el propio PIDM. Si bien el Plan declaró la equidad e inclusión social como un hecho metropolitano, las decisiones posteriores de la Junta Metropolitana privilegiaron otros ámbitos de intervención sin desarrollar instrumentos específicos que fortalecieran la implementación de las metas asociadas a este componente. Esta falta de alineación sugiere que los hechos metropolitanos fueron evolucionando de manera relativamente independiente del sistema de metas del PIDM, sin una relación suficientemente explícita entre la declaratoria de nuevos hechos, la asignación de responsabilidades institucionales y el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan.

En consecuencia, el próximo Plan Integral de Desarrollo Metropolitano deberá fortalecer la coherencia entre la planificación estratégica y la gestión institucional de los hechos metropolitanos. La declaratoria de un hecho metropolitano no debería limitarse al reconocimiento jurídico de un fenómeno territorial, sino constituirse en un verdadero instrumento para materializar las metas del Plan mediante proyectos, inversiones, sistemas de información y mecanismos de coordinación interinstitucional. Particularmente en materia de equidad e inclusión social, ello implica reconocer que el cierre de brechas urbano-rurales, la inclusión de la población víctima y reincorporada, la seguridad alimentaria, la movilidad rural y el acceso equitativo a servicios públicos son también fenómenos metropolitanos cuya atención requiere el mismo nivel de prioridad política e institucional que históricamente han recibido la movilidad, la infraestructura o los servicios públicos. Solo de esta manera será posible que la gobernanza metropolitana responda de manera integral a la visión de prosperidad definida por el PIDM y que los hechos metropolitanos dejen de ser desarrollos sectoriales aislados para convertirse en verdaderos instrumentos de ejecución de la planificación estratégica de largo plazo.

Tabla 17. Relación entre los hechos metropolitanos desarrollados durante la vigencia del PIDM y el Componente 5. Equidad e Inclusión Social

Hecho Metropolitano (Acuerdo y año)	Relación con el Componente 5	Observación crítica desde la evaluación
Adopción del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano – DIME Tu Plan 2016-2026 (Acuerdo Metropolitano 033 de 2015)	Directa	Este acuerdo constituye el único instrumento que incorpora explícitamente la Equidad e Inclusión Social como hecho metropolitano estratégico. Sin embargo, durante su implementación no se desarrollaron hechos metropolitanos complementarios que operacionalizaran las metas de las Líneas Estratégicas 12 y 13. En la práctica, el reconocimiento jurídico del componente no estuvo acompañado por instrumentos específicos para su ejecución y seguimiento, generando una brecha entre la planificación estratégica y la gestión metropolitana.
Delegación de funciones como Autoridad de Transporte Metropolitano (Acuerdo Metropolitano 004 de 2018)	Indirecta	La ampliación de competencias del AMB en materia de transporte representaba una oportunidad para materializar la meta de ampliar la cobertura del transporte rural prevista en el Programa 45. No obstante, la evaluación no encontró evidencia de estudios de movilidad rural, ampliación de rutas veredales ni intervenciones orientadas al cierre de brechas de accesibilidad rural. El hecho metropolitano fortaleció la gobernanza del transporte urbano, pero no incorporó la dimensión de equidad territorial contemplada en el PIDM.
Control del Transporte Informal (2017-2018)	Indirecta	Aunque el control del transporte informal busca mejorar la organización del sistema metropolitano de movilidad, no incorporó análisis sobre los efectos que estas medidas generan en las comunidades rurales, donde precisamente el transporte informal constituye, en muchos casos, el único mecanismo de acceso a servicios, empleo y equipamientos. Se privilegió una visión regulatoria del transporte sin articularla con las metas sociales del Componente 5.
Gestión Integral de Residuos Sólidos (hecho metropolitano vigente)	Indirecta	El hecho metropolitano se orientó principalmente hacia la sostenibilidad ambiental y la prestación eficiente del servicio. La evaluación no evidenció que incorporara estrategias específicas para reducir las brechas de acceso a servicios ambientales en los sectores rurales ni acciones diferenciadas para las comunidades más vulnerables, desaprovechando su potencial como instrumento de equidad territorial.
Servicios Públicos Metropolitanos (hecho metropolitano vigente)	Indirecta	Aunque guarda una relación evidente con las metas de saneamiento básico rural, el desarrollo de este hecho metropolitano no derivó en mecanismos de coordinación que permitieran mejorar la cobertura de servicios públicos en el ámbito rural ni consolidar información metropolitana sobre estas brechas. La evaluación demuestra que las deficiencias de cobertura rural continuaron siendo abordadas de manera aislada por cada municipio.
Medio Ambiente y Parques Metropolitanos (hecho metropolitano vigente)	Indirecta	Existe una relación natural entre la protección ambiental y la sostenibilidad de los territorios rurales; sin embargo, la formulación y desarrollo del hecho metropolitano privilegiaron la conservación ambiental sin incorporar una estrategia explícita para fortalecer el desarrollo rural, la seguridad alimentaria o la permanencia de las comunidades campesinas. La dimensión ambiental avanzó de manera desvinculada de la agenda de equidad territorial.
Troncal Metropolitana Norte-Sur (Acuerdo Metropolitano 007 de 2008)	Indirecta	Este hecho fortaleció la conectividad estructural y la movilidad entre los centros urbanos metropolitanos; sin embargo, consolidó un modelo de integración centrado en la conurbación urbana, sin considerar las necesidades de conectividad de la población rural ni su articulación con las metas del Programa 45 del PIDM. La movilidad metropolitana continuó concebida desde una lógica urbana, reproduciendo las desigualdades territoriales que el Componente 5 pretendía reducir.

Fuente: Elaboración propia con base en los Acuerdos Metropolitanos y en los resultados de la evaluación del Componente 5 del PIDM 2016–2026.

La revisión de los hechos metropolitanos permite identificar una situación estructural que trasciende el cumplimiento de las metas del Componente 5. Si bien existen hechos metropolitanos cuya naturaleza guarda relación con la equidad territorial, la movilidad, los servicios públicos y la sostenibilidad ambiental, ninguno fue formulado con el propósito explícito de contribuir al cumplimiento de las metas de las Líneas Estratégicas 12 y 13. Esto evidencia una ruptura entre la lógica de la planeación y la lógica de la gestión metropolitana, pues los hechos metropolitanos evolucionaron como instrumentos sectoriales relativamente autónomos, sin mantener una trazabilidad clara con los programas e indicadores del PIDM. En consecuencia, aspectos estratégicos como el cierre de brechas urbano-rurales, la movilidad rural, la seguridad alimentaria, la inclusión socioeconómica de la población víctima o los procesos de reincorporación no lograron posicionarse como prioridades de la agenda metropolitana, pese a haber sido reconocidos formalmente como parte

del componente de Equidad e Inclusión Social. Esta falta de articulación constituye uno de los principales desafíos para el próximo ciclo de planificación, en el cual los nuevos hechos metropolitanos deberán responder de manera explícita a las metas del PIDM y convertirse en verdaderos instrumentos de implementación de la política pública metropolitana.

8. Conclusiones

La evaluación de la Línea Estratégica 12 del PIDM 2016–2026, denominada *Inclusión del postconflicto al desarrollo territorial*, evidencia una brecha importante entre la relevancia territorial que tiene el Área Metropolitana de Bucaramanga como principal receptor de población víctima del conflicto armado y de personas en proceso de reincorporación en Santander, y la capacidad del instrumento de planificación para medir los resultados de las acciones orientadas a su inclusión social y económica. Aunque el PIDM reconoce la necesidad de promover procesos de integración laboral y fortalecimiento productivo para estas poblaciones, la evaluación demuestra que los indicadores definidos privilegiaron el seguimiento a productos institucionales —como planes, alianzas y proyectos piloto— sobre la medición de los cambios efectivos en las condiciones de vida de los beneficiarios.

La situación resulta particularmente significativa si se considera que el AMB concentra cerca de la mitad de la población víctima ubicada en el departamento y constituye el principal territorio de residencia, atención y acceso a los programas de reparación integral y reincorporación. Sin embargo, diez años después de la adopción del Plan, no fue posible medir los dos indicadores de resultado definidos para la línea, relacionados con la vinculación de víctimas y personas desmovilizadas al sistema productivo legal y formal, debido a la inexistencia de información oficial con desagregación metropolitana. Esta limitación pone de manifiesto que el diseño de la línea incorporó indicadores cuya medición dependía de estadísticas que ninguna entidad producía durante el período de ejecución del Plan, situación que restringió desde su formulación la posibilidad de realizar un seguimiento efectivo al cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Los indicadores de línea asociados al porcentaje de personas víctimas y personas desmovilizadas vinculadas al sistema productivo legal y formal presentan una limitación estructural que trasciende el incumplimiento de las metas. El principal problema corresponde a la inexistencia de una fuente oficial de información que permitiera calcular estos indicadores para el Área Metropolitana de Bucaramanga. Aunque a partir de 2022 el DANE comenzó a publicar indicadores nacionales sobre mercado laboral de la población víctima mediante el cruce entre la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y el Registro Único de Víctimas (RUV), dicha información únicamente se encuentra disponible para el agregado nacional y no para escalas departamentales, municipales o metropolitanas. De igual manera, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) informó no disponer de estadísticas sobre vinculación laboral de las personas en proceso de reincorporación con el nivel de desagregación requerido para evaluar el indicador. Esta circunstancia impidió establecer una línea de tendencia y, por consiguiente, determinar el grado de cumplimiento de las metas previstas en el PIDM.

Más allá de la imposibilidad de medir estos indicadores, la evaluación evidencia un problema de formulación. Los indicadores fueron definidos sin verificar previamente la disponibilidad de información oficial, sin identificar la entidad responsable de producir los datos y sin establecer mecanismos alternativos de medición. En consecuencia, el seguimiento de uno de los principales objetivos de la Línea 12 quedó condicionado a la eventual producción futura de estadísticas que nunca fueron incorporadas dentro de los sistemas oficiales de información. Esta situación constituye una

lección importante para el próximo ciclo de planificación metropolitana, en el cual la viabilidad estadística de los indicadores deberá convertirse en un criterio indispensable para su incorporación dentro del Plan.

Los indicadores asociados al Programa 39 evidencian un bajo nivel de cumplimiento. Las metas relacionadas con la elaboración de planes de perfiles y competencias para víctimas y personas desmovilizadas, así como la ejecución de alianzas orientadas a promover su integración laboral, no presentan evidencia suficiente que permita concluir que fueron desarrolladas conforme a lo previsto en el PIDM. La revisión de informes de gestión, respuestas a derechos de petición y demás fuentes documentales no permitió identificar productos técnicos consolidados que respondieran específicamente a las metas definidas por el Plan ni mecanismos de seguimiento que permitieran verificar su implementación.

Aunque durante el período evaluado diferentes entidades nacionales, particularmente la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), continuaron ejecutando programas de acompañamiento para la población en proceso de reincorporación y desarrollando estrategias de fortalecimiento productivo y empleabilidad, la evidencia recopilada no permite establecer que dichas actuaciones hayan sido articuladas dentro de una estrategia metropolitana liderada por el Área Metropolitana de Bucaramanga ni que respondieran directamente a las metas formuladas en el PIDM. En consecuencia, el cumplimiento del Programa 39 debe considerarse bajo, no necesariamente por la inexistencia absoluta de acciones institucionales, sino por la ausencia de mecanismos que permitieran demostrar su contribución efectiva al logro de los objetivos metropolitanos.

El Programa 40 presenta resultados similares. Los indicadores relacionados con la formulación de proyectos piloto para personas desmovilizadas y la implementación de proyectos productivos integrales en zonas rurales no cuentan con evidencia documental que permita verificar el cumplimiento de las metas establecidas. Durante el proceso de evaluación no fue posible identificar proyectos formulados o implementados bajo el alcance metropolitano previsto por el PIDM, ni registros que permitieran cuantificar su ejecución o evaluar sus resultados.

No obstante, la información suministrada por la ARN evidencia que el Área Metropolitana de Bucaramanga continúa concentrando una proporción significativa de la población en proceso de reincorporación del departamento, especialmente en Bucaramanga, municipio que alberga más de la mitad de las personas vinculadas a estos programas. Este comportamiento confirma que la reincorporación continúa siendo un desafío territorial vigente y que las acciones orientadas a fortalecer la integración económica y social de esta población mantienen plena pertinencia dentro de la agenda metropolitana. Sin embargo, la ausencia de proyectos estructurados y de mecanismos de seguimiento específicos evidencia que el PIDM no logró consolidar una política metropolitana diferenciada para atender este proceso, limitándose en la práctica a depender de la oferta institucional desarrollada por las entidades nacionales competentes.

El principal hallazgo derivado de la evaluación de la Línea Estratégica 12 trasciende el nivel de cumplimiento de sus indicadores y se relaciona con la forma en que fue concebida la política metropolitana de inclusión del postconflicto. Aunque el Área Metropolitana de Bucaramanga constituye el principal territorio de recepción y atención de víctimas y personas en proceso de reincorporación en Santander, el PIDM no logró desarrollar un sistema de información que permitiera medir la evolución de las condiciones de inclusión laboral y productiva de estas poblaciones, ni establecer responsabilidades institucionales claras para el seguimiento de las metas definidas.

A ello se suma que la mayor parte de las acciones identificadas durante la evaluación fueron ejecutadas por entidades nacionales con competencias específicas en materia de reparación y reincorporación, mientras que el papel del Área Metropolitana se concentró en funciones de articulación cuya materialización no pudo ser evidenciada mediante instrumentos de planificación, seguimiento o evaluación. En consecuencia, la Línea 12 terminó dependiendo en gran medida de la gestión de entidades externas, sin consolidar una capacidad propia de coordinación, monitoreo y evaluación de las políticas metropolitanas dirigidas a la población víctima y reincorporada.

Desde la perspectiva de la gobernanza territorial, este hallazgo pone de manifiesto que la inclusión social y económica del postconflicto no puede sustentarse únicamente en la ejecución de programas nacionales. El próximo Plan Integral de Desarrollo Metropolitano deberá fortalecer el papel articulador del Área Metropolitana mediante la construcción de sistemas de información compartidos, la definición de indicadores de resultado técnicamente medibles, la articulación permanente con la ARN, la Unidad para las Víctimas, el SENA y los municipios metropolitanos, así como el establecimiento de mecanismos de seguimiento que permitan evaluar no solamente la ejecución de actividades, sino los resultados efectivos de la inclusión laboral, la generación de ingresos y la sostenibilidad de los procesos de reincorporación y reparación integral en el territorio metropolitano.

Por su parte, la evaluación de la Línea Estratégica 13 del PIDM 2016–2026, denominada Servicios Equitativos para la Población Rural, pone de manifiesto una brecha estructural entre las aspiraciones de equidad territorial formuladas en 2016 y la capacidad institucional efectiva para hacerles seguimiento y generar evidencia de cumplimiento. Diez años después de la adopción del Plan, ninguno de los tres indicadores de línea (la Tasa de Suficiencia Agroalimentaria, la tasa de cobertura en saneamiento básico rural y la tasa de cobertura del servicio de transporte rural) cuenta con un valor actualizado y consolidado a escala metropolitana. Esta ausencia no es anecdótica: refleja una debilidad sistémica en los mecanismos de producción, sistematización y reporte de información sobre el territorio rural del AMB.

La TSA presenta tres problemas que se superponen y que deben ser abordados en el próximo ciclo de planificación. El primero es conceptual: el indicador fue introducido en el PIDM bajo una argumentación centrada en la seguridad alimentaria, concepto multidimensional que abarca disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos, pero el indicador que se pretende medir se refiere exclusivamente a la suficiencia agroalimentaria, es decir, a la capacidad productiva del territorio para cubrir el requerimiento calórico de su población. Esta distinción no es menor: usar ambos conceptos de forma intercambiable introduce ambigüedad en la interpretación de los resultados y en la definición de las metas.

El segundo problema es metodológico: la fórmula de la TSA y sus variables constitutivas no están explicitadas en el PIDM, lo que impidió a las entidades territoriales calcular o actualizar el indicador durante el período evaluado. Las secretarías de desarrollo rural de los cuatro municipios consultadas mediante derecho de petición coincidieron en señalar que no contaban con la información ni con la competencia para producirla. Esta situación evidencia que el indicador fue formulado sin definir una cadena de responsabilidad clara para su medición periódica.

El tercer problema es de escala: la línea base del PIDM mezcla datos departamentales y metropolitanos sin diferenciar la metodología empleada en cada caso, lo que dificulta determinar si el valor de referencia corresponde efectivamente al AMB o si fue extrapolado del dato departamental de Santander.

Pese a estas limitaciones, la estimación realizada en el marco de este ejercicio evaluativo, con base en datos de producción agropecuaria de las Evaluaciones Agropecuarias Municipales (EVA 2024) de la UPRA y proyecciones poblacionales del DANE, sugiere que la TSA del AMB se mantiene en

niveles significativamente inferiores a la meta del 10% establecida para 2026, y posiblemente cercana o ligeramente por debajo del valor de línea base de 4,75%, dado el crecimiento sostenido de la población urbana metropolitana y la ausencia de intervenciones estructurales en la capacidad productiva rural durante el período evaluado. En consecuencia, el indicador L13-1 se clasifica en nivel bajo de cumplimiento.

Respecto a los indicadores de programa, tanto P41-M224 —número de incentivos orientados a fortalecer la oferta alimentaria rural— como P41-M226 —número de familias con asistencia técnica especializada— presentan avances parciales y dispersos, documentados a nivel municipal por Bucaramanga y Girón, pero sin articulación explícita con las metas del PIDM ni con un sistema de reporte metropolitano. En consecuencia, ambos se clasifican en nivel medio-bajo de cumplimiento, con evidencia insuficiente para determinar si se alcanzaron las metas establecidas.

El análisis de la tasa de cobertura en saneamiento básico rural revela una paradoja institucional: las entidades con mayor capacidad técnica para intervenir (EMPAS, CDMB, Gobernación de Santander) señalaron no tener competencia sobre el área rural, mientras que las entidades municipales competentes (secretarías de infraestructura) no cuentan con datos desagregados para ese ámbito territorial. Esta superposición de vacíos competenciales e informativos deja al territorio rural en una situación de invisibilidad institucional en materia de saneamiento.

Los datos más recientes disponibles (coberturas municipales totales de acueducto y alcantarillado para 2022, reportadas por el Observatorio Metropolitano con base en el Informe de Coberturas del AMB) no permiten calcular la cobertura estrictamente rural, que históricamente ha sido significativamente inferior a la urbana. La línea base del PIDM situaba la cobertura rural de alcantarillado en el 36,5% en 2007; los datos nacionales de la Superintendencia de Servicios Públicos para 2023 indican que la cobertura de alcantarillado en asentamientos rurales en Colombia sigue siendo estructuralmente baja, en el rango del 15% al 30%. Todo ello apunta a que el indicador L13-2 se mantiene por debajo del umbral del 30%, clasificándose en nivel bajo de cumplimiento.

Las entrevistas realizadas con ediles rurales del municipio de Bucaramanga aportan evidencia cualitativa consistente con ese diagnóstico: ninguna de las veredas visitadas cuenta con sistema de alcantarillado colectivo; el manejo de aguas residuales se realiza mediante pozos sépticos individuales de antigüedad variable, operados y mantenidos por las propias familias; y los sistemas de acueducto veredal son administrados por asociaciones comunitarias, sin apoyo técnico permanente de las entidades municipales. La única excepción identificada corresponde a la vereda San José del corregimiento 3 de Bucaramanga, donde se construyó una red de alcantarillado mediante una alianza entre la comunidad, EMPAS y la Secretaría de Infraestructura, lo que ilustra que las soluciones son posibles, pero requieren un protagonismo comunitario que no debería sustituir la responsabilidad institucional.

Respecto al indicador P44-M233 (número de acciones para promover el uso de alternativas de saneamiento básico), se identificaron acciones en Piedecuesta y mediante el Plan Departamental de Agua de la Gobernación de Santander, pero ninguna está formalmente cuantificada ni reportada en el marco de las metas del PIDM. El indicador se clasifica en nivel medio de cumplimiento, con evidencia parcial.

Un hallazgo transversal relevante es la ausencia de respuesta de Girón y Floridablanca ante las solicitudes de información formuladas en dos rondas distintas. Esta omisión es especialmente preocupante dado que Girón concentra una proporción significativa de la población rural del AMB y registra la cobertura municipal de acueducto más baja del área metropolitana (75,1% en 2022).

La tasa de cobertura del servicio de transporte rural presenta un comportamiento diferenciado entre municipios. Piedecuesta es el único que respondió con datos concretos: reporta cobertura formal en

aproximadamente 25 de sus 63 veredas, equivalente al 39,68%, lo que representa una disminución frente al 40% registrado en la línea base del PIDM de 2016, período en que el municipio contaba con 85 veredas. Bucaramanga trasladó la competencia al AMB sin aportar información propia; Girón no respondió en ninguna de las dos rondas de peticiones; y Floridablanca respondió sin brindar información de fondo.

La evidencia cualitativa recogida en las entrevistas con ediles rurales de Bucaramanga es convergente: en los corregimientos 1, 2 y 3 del municipio, las rutas de transporte formal tienen una cobertura limitada a los sectores ubicados sobre las vías principales, mientras que las veredas interiores dependen del transporte informal (mototaxismo y vehículos particulares) para sus desplazamientos cotidianos. Las comunidades identifican el mejoramiento de la infraestructura vial como una prioridad más urgente que la ampliación de rutas formales, lo que sugiere que la baja demanda de transporte formal puede ser en parte consecuencia del mal estado de las vías de acceso.

El AMB, en su condición de autoridad de transporte desde 2018 (función delegada mediante el Convenio Interadministrativo No. 1496-18), no reportó durante el período evaluado medidas específicas orientadas a ampliar la cobertura del transporte rural, ni estudios que permitan conocer la necesidad actual de transporte en las zonas rurales del área metropolitana. En consecuencia, el indicador P45-M234 (número de estudios desarrollados para conocer la necesidad actual del transporte rural) se clasifica en nivel bajo de cumplimiento, al no existir evidencia de que dicho estudio haya sido formulado o ejecutado. El indicador L13-3 también se clasifica en nivel bajo de cumplimiento, al no existir datos agregados que permitan establecer si se superó el umbral del 40% de cobertura metropolitana.

El hallazgo más significativo de la evaluación de la Línea 13 no es cuantitativo sino institucional: la ausencia generalizada de sistemas de información que permitan hacer seguimiento a los indicadores rurales del PIDM a escala metropolitana. Esta carencia tiene múltiples dimensiones.

La primera es competencial. Los indicadores de la Línea 13 involucran servicios cuya prestación y regulación corresponde principalmente a los municipios, y en algunos casos a entidades departamentales o nacionales, mientras que el AMB tiene competencias de coordinación y formulación de políticas. Esta estructura genera incentivos débiles para que los municipios reporten al AMB información desagregada sobre sus territorios rurales, y no existe un mecanismo formal que lo exija de manera periódica.

La segunda dimensión es metodológica. Varios indicadores del PIDM carecen de fichas técnicas que especifiquen la fórmula de cálculo, las fuentes de datos, la periodicidad de medición y la entidad responsable. Esto hace que su seguimiento dependa de interpretaciones ad hoc y esfuerzos puntuales de investigación, como el realizado en el marco de este concepto técnico, en lugar de procesos institucionales rutinarios.

La tercera dimensión es territorial. La población rural del AMB está distribuida de manera muy desigual entre los cuatro municipios: Piedecuesta concentra la mayor parte de las veredas y de la población rural dispersa, seguido de Girón. Sin embargo, estos dos municipios fueron precisamente los que presentaron las mayores dificultades de respuesta institucional, los datos más incompletos y, en el caso de Girón, un silencio reiterado ante las solicitudes de información. Esta asimetría entre peso demográfico-territorial y capacidad de reporte constituye un riesgo para la planificación metropolitana, pues los territorios con mayor necesidad de atención son los que menos información producen.

Estas tres dimensiones configuran un hallazgo de gobernanza que el próximo PIDM deberá atender de forma explícita: la equidad rural no puede garantizarse sin información rural, y la información rural no se produce espontáneamente sin un andamiaje institucional que la exija, la financie y la use.

9. Recomendaciones

Los resultados obtenidos en la evaluación del Componente 5 permiten concluir que las principales oportunidades de mejora para el próximo Plan Integral de Desarrollo Metropolitano no se concentran únicamente en la ejecución de las acciones programadas, sino, fundamentalmente, en el fortalecimiento del proceso de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas metropolitanas. En consecuencia, el nuevo PIDM deberá incorporar un sistema de planeación basado en evidencia, sustentado en indicadores técnicamente robustos, responsabilidades institucionales claramente definidas y mecanismos permanentes de monitoreo que permitan valorar no solo el cumplimiento de actividades, sino los cambios generados en las condiciones de vida de la población.

En primer lugar, resulta indispensable fortalecer el diseño metodológico de los indicadores del Plan. La presente evaluación evidenció que varios indicadores carecían de fichas técnicas completas, fórmulas de cálculo claramente definidas, líneas base verificables, fuentes oficiales de información y entidades responsables de su actualización. Estas deficiencias dificultaron el seguimiento de las metas e incluso impidieron evaluar algunos indicadores estratégicos. Por ello, cada indicador del próximo PIDM deberá formularse con una ficha metodológica estandarizada que incorpore su definición conceptual y operacional, fórmula de cálculo, unidad de medida, línea base validada, meta anual y final, periodicidad de actualización, fuente oficial de información, entidad responsable del reporte, mecanismos de verificación y criterios para su interpretación.

De igual manera, la incorporación de nuevos indicadores deberá estar precedida por un análisis de factibilidad estadística que garantice la existencia de información oficial suficiente para su medición durante toda la vigencia del Plan. No resulta técnicamente conveniente incluir indicadores cuya producción dependa de estadísticas inexistentes, metodologías no consolidadas o información que ninguna entidad tenga la obligación de producir, como ocurrió con algunos indicadores de la Línea Estratégica 12. En adelante, la disponibilidad y sostenibilidad de la información deberá constituirse en un criterio de elegibilidad para la formulación de indicadores, evitando que el seguimiento del Plan dependa de ejercicios extraordinarios de reconstrucción metodológica o de estimaciones indirectas.

Asimismo, el próximo PIDM deberá avanzar hacia un modelo de evaluación orientado a resultados. La experiencia del período 2016–2026 demuestra que un número importante de las metas estuvo asociado a la elaboración de estudios, diagnósticos, convenios, planes o alianzas institucionales, los cuales representan productos de gestión, pero no permiten establecer si efectivamente se produjeron transformaciones en las condiciones de bienestar de la población. En consecuencia, se recomienda priorizar indicadores de resultado e impacto que permitan medir cambios verificables en variables como la inclusión laboral, la generación de ingresos, el acceso efectivo a servicios públicos, la seguridad alimentaria, la movilidad rural, la reducción de brechas territoriales o el fortalecimiento de las capacidades productivas de las comunidades.

Uno de los principales hallazgos transversales de esta evaluación corresponde a las debilidades existentes en la producción y articulación de la información pública. Por esta razón, se recomienda la creación de un Sistema Metropolitano de Información para el Seguimiento del PIDM, administrado por el Área Metropolitana de Bucaramanga, que integre periódicamente la información producida por los municipios y por las entidades nacionales y departamentales con competencia en cada uno de los sectores estratégicos. Dicho sistema deberá operar bajo protocolos unificados de captura, validación, actualización y reporte de información, de manera que se convierta en la fuente oficial para el monitoreo permanente del cumplimiento de las metas metropolitanas.

En este contexto, resulta igualmente necesario fortalecer el modelo de gobernanza de la información. La evaluación evidenció que la dispersión de competencias entre municipios, entidades nacionales y el Área Metropolitana generó importantes vacíos de información y dificultades para el seguimiento de los indicadores. Por ello, el próximo PIDM deberá definir con claridad la entidad responsable de producir, consolidar, validar y reportar la información correspondiente a cada indicador, estableciendo obligaciones periódicas de reporte y mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan garantizar la disponibilidad y calidad de los datos durante toda la vigencia del Plan.

En relación con la equidad rural, la permanencia de este componente dentro del próximo Plan Integral de Desarrollo Metropolitano no solo resulta pertinente, sino que constituye una condición indispensable para avanzar hacia un modelo de desarrollo territorial equilibrado y sostenible. Su exclusión significaría profundizar las brechas históricas entre la ciudad y el campo, desconociendo que los territorios rurales cumplen funciones estratégicas para la sostenibilidad metropolitana al garantizar la provisión de agua, la conservación de los ecosistemas, la regulación climática, la producción agroalimentaria y la mitigación de riesgos ambientales. En consecuencia, la ruralidad debe mantenerse como un eje estructurante de la planificación metropolitana, con un enfoque que trascienda la provisión de infraestructura y servicios para incorporar una visión integral del territorio rural como soporte del desarrollo regional.

No obstante, la evidencia recopilada durante esta evaluación demuestra que la permanencia del componente rural debe estar acompañada de una transformación profunda de su modelo de gestión. El próximo PIDM deberá superar la lógica de formulación basada en declaraciones programáticas y metas generales para avanzar hacia un esquema de corresponsabilidad institucional, en el cual la producción de información, el seguimiento de indicadores y la evaluación periódica constituyan obligaciones expresamente definidas desde la formulación del Plan. La disponibilidad de información no puede seguir siendo un resultado eventual de la gestión administrativa, sino un producto estratégico financiado, planificado y exigible durante toda la ejecución del instrumento de planificación.

En este sentido, resulta indispensable consolidar un esquema de articulación vinculante entre el Área Metropolitana de Bucaramanga y los municipios que la integran. La evaluación evidenció que la ausencia de información proveniente de algunas administraciones municipales limitó significativamente la posibilidad de valorar el cumplimiento de varias metas, especialmente en aquellas relacionadas con la ruralidad y la inclusión social. Esta situación pone de manifiesto la necesidad de establecer protocolos obligatorios de reporte, cronogramas periódicos de actualización y estándares técnicos comunes que garanticen la producción continua de información territorial. Los municipios deberán asumir el compromiso de generar, sistematizar y reportar oportunamente los datos requeridos para el seguimiento del Plan, especialmente en aquellos sectores donde poseen competencias directas y donde actualmente se presentan los mayores déficits de información.

Al mismo tiempo, resulta necesario reconocer que el fortalecimiento del seguimiento no implica trasladar al Área Metropolitana responsabilidades que corresponden legalmente a los municipios. La evaluación demuestra que, si bien el AMB ejerce funciones de coordinación, planificación y autoridad metropolitana en diversos sectores, sus capacidades técnicas, operativas y presupuestales son insuficientes para sustituir las competencias municipales relacionadas con la prestación de servicios públicos, el desarrollo agropecuario o la atención directa de las comunidades rurales. En consecuencia, el fortalecimiento de la gobernanza metropolitana debe orientarse a consolidar el papel estratégico del AMB como articulador del sistema de información, coordinador de la política pública y evaluador del cumplimiento de las metas, mientras que los municipios deberán asumir la

responsabilidad de producir la información primaria, ejecutar las intervenciones de su competencia y aportar los recursos técnicos y financieros necesarios para el seguimiento del Plan.

Finalmente, se recomienda que el próximo PIDM institucionalice un modelo permanente de monitoreo y evaluación basado en reportes periódicos, tableros de control, alertas tempranas y evaluaciones intermedias que permitan identificar oportunamente desviaciones frente a las metas previstas y adoptar medidas correctivas durante la ejecución del Plan. La experiencia del período 2016–2026 demuestra que la equidad territorial, la inclusión social y el desarrollo rural no dependen únicamente de la formulación de políticas públicas, sino de la capacidad institucional para producir información confiable, analizarla de manera sistemática y utilizarla como fundamento para la toma de decisiones. En consecuencia, el nuevo PIDM deberá consolidar una verdadera **gobernanza de datos** que convierta la información en un activo estratégico de la gestión metropolitana y que permita transitar de una planificación basada en propósitos generales hacia un modelo sustentado en evidencia, responsabilidades compartidas y resultados verificables.

Referencias

Área Metropolitana de Bucaramanga. (2015, 17 de diciembre). *Acuerdo Metropolitano No. 033 de 2015*, por el cual adopta el Plan Integral de Desarrollo del Área Metropolitana de Bucaramanga - "Dime tu plan 2016-2026". https://www.amb.gov.co/jdownloads/Documentos/Juridica/Acuerdos/acuerdo_n_033_diciembre_17_2015.pdf

Área Metropolitana de Bucaramanga. (2023, 29 de junio). *Acuerdo Metropolitano No 005 de 2023*, por medio del cual se adopta la revisión y actualización del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y el Plan Estratégico de mediano plazo como instrumento de planeación y ejecución de programas y proyectos de inversión para el desarrollo metropolitano. <https://www.amb.gov.co/download/35262/>

Área Metropolitana de Bucaramanga. (2000). Acuerdo Metropolitano No. 008 de 2000, por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo 0061 de 1994, se adopta el Componente de Ordenamiento Físico-Territorial del Plan Integral de Desarrollo del Área Metropolitana de Bucaramanga; se definen la estructura territorial, los lineamientos de ordenamiento metropolitano para los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios, los hechos metropolitanos y se establecen las normas obligatoriamente generales para los municipios que conforman el Área. Documento interno.

Área Metropolitana de Bucaramanga. (2005). Acuerdo Metropolitano No. 009 de 2005, por el cual se declara Hecho Metropolitano la caracterización de la población en situación de desplazamiento en el AMB, y se autoriza al representante legal del AMB a constituir y consolidar una Mesa de Trabajo Metropolitana para coordinar y supervisar planes y programas en beneficio de la población desplazada. Documento interno.

Área Metropolitana de Bucaramanga. (2008a). Acuerdo Metropolitano No. 007 de 2008, por el cual se declara y consolida en un solo Hecho Metropolitano tres proyectos estratégicos de infraestructura. Documento interno.

Área Metropolitana de Bucaramanga. (2008b). Acuerdo Metropolitano No. 011 de 2008, por el cual se amplía el Hecho Metropolitano de movilidad ya creado como Troncal Metropolitana Norte–Sur. https://www.amb.gov.co/jdownloads/Documentos/Juridica/Acuerdos/acuerdo_metro_no.011-oct-03-08.pdf

Área Metropolitana de Bucaramanga. (2013a). Acuerdo Metropolitano No. 016 de 2013, por el cual se declara Hecho Metropolitano el control a la informalidad en el transporte de pasajeros en el Área Metropolitana de Bucaramanga. https://amb.gov.co/jdownloads/Documentos/Jurдика/Acuerdos/acuerdo_n_016_agosto_06_2013.pdf

Área Metropolitana de Bucaramanga. (2015a). Acuerdo Metropolitano No. 015 de 2015, por el cual se declara Hecho Metropolitano económico y social la prestación del Servicio Público de Empleo (SPE) en el AMB. https://www.amb.gov.co/jdownloads/Documentos/Jurдика/Acuerdos/acuerdo_n_015_agosto_03_2015.pdf

Área Metropolitana de Bucaramanga. (2018). Acuerdo Metropolitano No. 004 de 2018, por medio del cual se declara como hecho metropolitano el impacto que produce la conurbación en la prestación del servicio público de transporte. https://www.amb.gov.co/jdownloads/Documentos/Jurдика/Acuerdos/acuerdo_n_004_mayo_09_2018.pdf

Área Metropolitana de Bucaramanga. (2022). Acuerdo Metropolitano No. 002 de 2022, por el cual se declara Hecho Metropolitano "La Seguridad y la convivencia ciudadana en el AMB". <https://www.amb.gov.co/download/30842/>

Área Metropolitana de Bucaramanga. (2023b). Acuerdo Metropolitano No. 006 de 2023, por el cual se declara el Hecho Metropolitano de "Movilidad Sostenible y Transporte Público en el AMB". <https://www.amb.gov.co/download/35262/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: CEPAL.

Creswell & Plano Clark 2017. *Designing and Conducting Mixed Methods Research*.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2008). Documento CONPES Social 113. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN). Bogotá D.C.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2021). Proyecciones de población municipal por área geográfica, 2020–2035 [base de datos]. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2021). Proyecciones de población por área geográfica según sexo y edades simples, periodo 2018–2050. Regional [base de datos]. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2023). *Proyecciones de población por área, según sexo y edad simple. Años 2018–2070* [Base de datos en Excel]. Dirección Técnica de Censos y Demografía. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2023). *Indicadores de mercado laboral de la población víctima 2022*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2024). *Indicadores de mercado laboral de la población víctima 2022–2023*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025). *Indicadores de mercado laboral de la población víctima 2024*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Denzin 1978. *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018). *Guía para el seguimiento y evaluación de políticas públicas*. Bogotá: DNP.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2023). Actualización post COVID-19. Proyecciones de población departamental por área. Proyecciones de población a nivel departamental, periodo 2020–2050.

Universidad Industrial de Santander, Grupo de Investigación sobre Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial (GIDROT), & Gobernación de Santander, Secretaría de Planeación. (2011). *Santander 2030: Síntesis del diagnóstico territorial de Santander*. <https://www.santandercompetitivo.org/media/7504d2bd3b9d8d4e9c3371ab4b8320ddf4f73452.pdf>

Hernández Sampieri et al. 2014. *Metodología de la investigación*.

Klaus Krippendorff. (2004). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. Thousand Oaks: Sage.

Ley 142 de 1994. (1994, 11 de julio). Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Diario oficial No. 41.433. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2752>

Ley 1625 de 2013. (2013, 29 de abril). *Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas*. Diario Oficial No. 48.776. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52972>

Maldonado Rodríguez, L. N., & Rojas Ferreira, S. A. (2011). Economía campesina y soberanía alimentaria en el departamento de Santander: modelo analítico basado en la eficiencia energética de los sistemas de producción. Caso Simacota. Universidad Industrial de Santander.

Norman K. Denzin. (1978). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York: McGraw-Hill.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2010). *Results-Based Management in Development Co-operation*. Paris: OECD Publishing.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Roma.

Roberto Hernández Sampieri, Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). México: McGraw-Hill.

Robert S. Kaplan, & David P. Norton. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press.

Ruiz, C. L., & Ávila Rangel, D. M. (2012). El abastecimiento de alimentos del Área Metropolitana de Bucaramanga: un enfoque sistémico.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios). (2024). Informe nacional de coberturas de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo – Vigencia 2023. <https://www.superservicios.gov.co/sites/default/files/inline-files/Informe-Nacional-de-Coberturas-AAA-2023.pdf>

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2023). Microanálisis Evaluaciones agropecuarias - EVAs: Santander. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Colombia Potencia de la Vida.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2024). Evaluaciones Agropecuarias Municipales – EVA 2023. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. <https://upra.gov.co/es-co/eva/eva-2023>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2025). *Registro Único de Víctimas (RUV): Consulta de cifras*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/>

World Bank. (2012). *Implementation Status & Results Reports: Guidelines*. Washington, DC: World Bank.



Universidad Autónoma de Bucaramanga
Nit. 890.200.499 - 9
Avenida 42 No. 48 - 11
Bucaramanga, Colombia