



Vigilada Mineducación

**Incidencia de los recursos del Sistema General de Regalías en las Provincias Administrativas y de Planificación de Antioquia entre 2020 y 2024: una revisión de su estructura organizacional, procesos de planeación y proyectos financiados**

**Elaborado por:**

María Paula Posada Cardona y Carlos Andrés Valencia Bedoya.

Asesora: María Eugenia Ramos

Universidad EAFIT

Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno.

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Medellín

2025

## Tabla de contenido

SUBTÍTULO	PÁGINA
Resumen	3
Introducción	4
Planteamiento del problema	5
Justificación	7
Objetivos genera y específicos	8
Marco normativo y estructura de EAT a nivel nacional y de los PAP en Antioquia	8
Estructura organizacional de las PAP en Antioquia	10
Los procesos de planeación de los Esquemas Asociativos Territoriales, incluidos los PAP	12
SGR. Descentralización fiscal y la redistribución territorial en Colombia y en Antioquia	13
Proyectos de los PAP en Antioquia: financiación del SGR	18
Una revisión crítica de los EAT y de la incidencia del sistema general de regalías como preámbulo al análisis de la incidencia del SGR en las PAP en Antioquia	19
Diseño metodológico	26
Hallazgos	27
Visión departamental sobre la incidencia del SGR en las Provincias Administrativas y de Planificación de Antioquia	47
Visión nacional y legislativa sobre la incidencia del SGR en las Provincias Administrativas y de Planificación de Antioquia	50
Conclusiones	52
Recomendaciones	57
Anexos	58
Referencias bibliográficas	59

## Contenido de figuras

Nombre	PÁGINA
Figura 1. Marco normativo de los esquemas Asociativos territoriales en Colombia	9
Figura 2. Provincias de administración y planeación en Antioquia	11
Figura 3. Marco normativo del SGR en Colombia	14
Figura 4. Gráfico de barras de elaboración propia SGR Colombia VS Antioquia	16
Figura 5. Matriz de elaboración propia cantidad de proyectos presentados en Antioquia de iniciativa municipal y departamental al SGR	18

**Resumen.** La presente investigación evalúa la incidencia del Sistema General de Regalías (SGR) en cinco Provincias Administrativas y de Planificación (PAP), Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) de Antioquia, durante el período 2020 - 2024: Provincia Cartama; Provincia Penderisco y Sinifaná; Provincia San Juan; Provincia Minero Agroecológica; y Provincia La Paz. Con base en un enfoque cualitativo - interpretativo y que pone énfasis en la reflexión sobre lo territorial - institucional, el estudio examina tres dimensiones específicas en las Provincias: la estructura organizacional, sus procesos de planeación y los tipos de proyectos financiados con recursos de regalías. Los hallazgos permitirán identificar si el SGR ha contribuido a fortalecer las capacidades de los municipios en términos de su articulación y coordinación, o si ha restringido su papel a funciones operativas de gestión de recursos. La hipótesis sostiene que, aunque el SGR ha ampliado las posibilidades de financiación territorial, su aplicación en Antioquia no ha favorecido a los PAP del departamento, ni ha contribuido a desarrollar de manera significativa su papel como plataformas de planeación conjunta, propuesto desde el diseño institucional. Se espera aportar al debate sobre descentralización efectiva, equidad territorial y fortalecimiento de la colaboración interjurisdiccional en Colombia.

**Abstrac.** This research evaluates the impact of the General System of Royalties (SGR) on five Administrative and Planning Provinces (PAP), Territorial Associative Schemes (EAT) in Antioquia, during the period 2020–2024: Cartama Province; Penderisco and Sinifaná Province; San Juan Province; Minero-Agroecological Province; and La Paz Province. Using a qualitative-interpretive approach that emphasizes territorial-institutional reflection, the study examines three core dimensions within the Provinces: their organizational structure, planning processes, and the types of projects financed with royalties. The findings will determine whether the SGR has strengthened municipal capacities for coordination and articulation, or whether it has confined them to operational and resource-management functions. The hypothesis argues that, although the SGR has expanded territorial financing opportunities, its implementation in Antioquia has not favored the PAPs nor significantly advanced their role as joint planning platforms, as originally envisioned in their institutional design. This study contributes to the debate on effective decentralization, territorial equity, and the strengthening of interjurisdictional collaboration in Colombia.

**Palabras clave:** Sistema General de Regalías; Provincias Administrativas y de Planificación, Esquemas Asociativos Territoriales; estructura organizacional; procesos de planeación

regional; tipos de proyectos financiados; articulación y coordinación; colaboración interjurisdiccional; Antioquia.

## **Introducción**

La planificación regional en Colombia es una pieza clave para materializar la descentralización y la autonomía territorial, pero su desempeño depende de arreglos institucionales que alineen actores, escalas y financiamiento. En este contexto, los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) —y en particular las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) de Antioquia— constituyen un laboratorio privilegiado para observar cómo la cooperación interjurisdiccional puede traducirse (o no) en organización, planeación y proyectos de alcance regional. El interés académico y práctico de este estudio surge, por un lado, del avance normativo que habilita a los EAT como plataformas de planeación conjunta y específicamente a los PAP como posibles ejecutores de proyectos con recursos del SGR, y, por otro lado, de la necesidad de comprender si esa habilitación se convierte efectivamente en capacidades de gestión y coordinación sostenidas en el tiempo.

El trabajo se origina en la intercepción entre, primero, la consolidación de figuras asociativas con arquitectura propia de gobierno y planeación (estatutos, juntas, secretarías técnicas, planes y bancos de proyectos), que las hace comparables entre sí a escala provincial; y segundo, en la disponibilidad de un instrumento fiscal —el Sistema General de Regalías (SGR)— que, tras su reforma reciente, abre ventanas para financiar proyectos regionales. Esta convergencia normativa e institucional permite interrogar, sin anticipar resultados, cómo interactúan EAT y SGR: si la habilitación formal se expresa en procesos de articulación y coordinación y en proyectos coherentes con una visión provincial, o si permanece como un cumplimiento procedimental desconectado de la planificación regional.

En términos de alcance, la investigación se delimita a cinco PAP de Antioquia y al periodo 2020–2024, coincidente con la vigencia de la reforma al SGR. El recorte territorial y temporal responde a criterios de comparabilidad institucional (estructuras mínimas semejantes y trazabilidad documental) y de oportunidad analítica (tiempo suficiente para observar rutinas de planeación y gestión de proyectos). El trabajo se centra en tres dimensiones: (i) estructura organizacional de las PAP, (ii) procesos de planeación con énfasis en los mecanismos de articulación y coordinación interjurisdiccional, y (iii) tipología de proyectos financiados con

recursos del SGR. Este encuadre evita conclusiones prematuras y prepara el terreno para una evaluación situada del desempeño provincial frente a la planeación regional.

Metodológicamente, el estudio adopta un enfoque cualitativo–interpretativo con orientación territorial-institucional. Combina análisis documental (planes, estatutos, ordenanzas, reglamentos, guías y reportes oficiales del SGR/DNP, bases públicas) con entrevistas semiestructuradas a actores clave de las cinco provincias, organizadas en bloques sobre articulación organizacional, coordinación interinstitucional y gestión de proyectos. El análisis se apoya en matrices de sistematización, codificación temática y triangulación entre fuentes para describir y explicar relaciones entre estructura, procesos y proyectos, sin pretender inferencias causales generalizables ni medir impactos contrafactuales. Este diseño permite captar lógicas de decisión, secuencias de coordinación y criterios de priorización más allá de los meros registros de inversión.

El impacto para el área de gobierno y políticas públicas se proyecta en tres frentes: (a) clarificación conceptual-operativa sobre qué significa “capacidad” en EAT, específicamente en las PAP cuando se la observa a través de organización, planeación y portafolios de proyectos; (b) insumos prácticos para el diseño y ajuste de instrumentos provinciales (estatutos, PEMP, rutinas de priorización y coordinación) con anclaje en marcos nacionales vigentes; y (c) criterios de mejora para la utilización del SGR a escala supramunicipal, de modo que la financiación no solo habilite proyectos, sino que fortalezca rutinas de cooperación y planificación de mediano y largo plazo. Con ello, el trabajo busca dialogar con agendas de descentralización efectiva, equidad territorial y colaboración interjurisdiccional, aportando evidencia organizada para la toma de decisiones públicas y la gestión provincial.

### **Planteamiento del problema**

Desde la reforma del Sistema General de Regalías (SGR) en 2020 y la estandarización nacional de los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) de Antioquia cuentan con un andamiaje legal e institucional que, en teoría, habilita la cooperación interjurisdiccional, la planeación supramunicipal y la financiación de proyectos de alcance regional. No obstante, la existencia de reglas y fuentes de recursos no garantiza por sí misma que las provincias traduzcan esa habilitación en organización operativa, rutinas sostenidas de coordinación y carteras de inversión coherentes con sus planes. Persiste, por tanto, una brecha de conocimiento sobre cómo —y en qué medida— los recursos del SGR

inciden realmente en la capacidad de las PAP para planear, priorizar y ejecutar proyectos de mediano y largo plazo.

El problema se manifiesta en varios frentes. Primero, en la estructura: aunque las PAP disponen de órganos de gobierno, secretarías técnicas, estatutos y reglamentos, no siempre es claro si esas piezas funcionan con estabilidad, con reglas de decisión conocidas y con suficiencia técnica para sostener la tarea de planificar a escala provincial. Segundo, en los procesos: la articulación y la coordinación interinstitucional —tanto al interior de cada PAP como con Gobernación, DNP y sectores— pueden verse interrumpidas por cambios políticos, capacidades dispares y circuitos de información incompletos, afectando la priorización y el seguimiento de proyectos. Tercero, en los resultados: la cartera financiada con regalías tiende a concentrarse en sectores tradicionales (infraestructura y dotaciones), lo que plantea dudas sobre su alineación con agendas provinciales y con instrumentos de planificación de más largo aliento.

En este marco, la investigación se guía por la siguiente pregunta central: **¿cuál ha sido la incidencia de los recursos del SGR en las PAP de Antioquia durante 2020–2024, específicamente en (i) la estructura organizacional, (ii) los procesos de planeación y (iii) los tipos de proyectos financiados?** Derivada de ella, subyace la necesidad de describir con precisión qué arreglos de gobierno y soporte técnico operan efectivamente, qué rutinas de priorización, coordinación y seguimiento se han consolidado, y qué composición y coherencia presenta el portafolio provincial en relación con los planes y objetivos definidos.

La pertinencia del estudio es doble. En el plano académico, aporta evidencia situada sobre el tránsito de la habilitación normativa a la capacidad operativa en esquemas asociativos, contribuyendo a debates sobre gobernanza multinivel y planificación regional. En el plano de política pública, ofrece insumos prácticos para ajustar instrumentos provinciales (estatutos, Plan Estratégico de Mediano Plazo, matrices de priorización, tableros de seguimiento) y para orientar el uso del SGR hacia objetivos estratégicos, reduciendo la fragmentación y fortaleciendo la cooperación entre municipios. Además, el caso de Antioquia —con varias PAP y una trayectoria reciente de asociatividad— brinda un terreno idóneo para identificar brechas y buenas prácticas transferibles a otros territorios.

La viabilidad del estudio descansa en un recorte analítico claro —cinco PAP de Antioquia, 2020–2024—, en la disponibilidad de documentación institucional (estatutos, planes, actos y

reportes) y en el acceso a actores clave para entrevistas semiestructuradas, complementado con análisis documental y triangulación de fuentes. Las consecuencias esperadas se orientan a producir un diagnóstico accionable sobre capacidades y cuellos de botella en estructura y procesos, así como recomendaciones de diseño y gestión que mejoren la alineación entre carteras SGR y planificación provincial, estableciendo criterios replicables para evaluar esquemas asociativos en otros departamentos sin prefigurar resultados ni anticipar conclusiones.

## **Justificación**

Esta investigación se justifica porque, tras la reforma del Sistema General de Regalías (SGR) y la estandarización de los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), persiste una brecha entre la habilitación normativa —expresada en instrumentos como el REAT, el PEMP y las reglas del SGR— y la capacidad operativa real de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) para planear, coordinar y priorizar proyectos coherentes a escala provincial. En Antioquia, donde coexisten varias PAP, resulta crucial discernir si la asociatividad se traduce en gobernanza efectiva o si permanece como una gestión predominantemente transaccional de proyectos. El estudio, por tanto, busca caracterizar y explicar cómo interactúan las reglas del SGR con la organización y las rutinas de planificación de cinco PAP durante 2020–2024, identificando buenas prácticas y cuellos de botella que permitan ajustar el diseño institucional (estatutos, PEMP, mecanismos de priorización y seguimiento) y orientar decisiones de política pública que fortalezcan la colaboración interjurisdiccional y la equidad territorial.

Su aporte a la ciencia radica en proponer un marco analítico operativo y replicable que conecte tres dimensiones —estructura organizacional, procesos de planeación/coordinación y proyectos SGR— con criterios observables y trazables, sin pretensión de inferencia causal. Con ello se construye una tipología comparada de desempeño de las PAP (desde la habilitación formal hasta la planificación integrada), sustentada en evidencia cualitativa útil para la literatura de gobernanza multinivel y planeación territorial. Además, se desarrollan instrumentos e indicadores verificables —reglas de decisión, secuencias PAP–Gobernación–DNP, coherencia PEMP– proyectos SGR y continuidad de rutinas— transferibles a otros contextos regionales y valiosos para agendas sobre descentralización funcional. Finalmente, el trabajo tiende un puente entre ciencia y política al traducir los hallazgos en recomendaciones

accionables para ajustes institucionales y mejoras de gestión, reforzando la utilidad pública del conocimiento producido.

### **Objetivo general**

Evaluar la incidencia de los recursos del Sistema General de Regalías en cinco Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) de Antioquia entre 2020 y 2024, considerando su estructura organizacional, los procesos de planeación y los proyectos financiados.

### **Objetivos específicos**

Identificar las formas de articulación dentro de la estructura organizacional de cinco Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) de Antioquia.

Describir la manera en que las cinco Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) de Antioquia han estructurado sus procesos de planeación con énfasis en los mecanismos utilizados para la coordinación interinstitucional.

Caracterizar los tipos de proyectos y sectores financiados con recursos del Sistema General de Regalías en las seis Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) de Antioquia.

### **Marco normativo y estructura de EAT a nivel nacional y de los PAP en Antioquia.**

Los EAT emergen como respuesta a la necesidad de articular esfuerzos entre municipios y departamentos para lograr economías de escala, mejorar la prestación de servicios y promover el desarrollo regional. Su fundamento constitucional se encuentra en los artículos 306, 319 y 321 de la Constitución de 1991, que faculta la creación de Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), Áreas Metropolitanas (AM) y Provincias Administrativas y de Planificación (PAP). Posteriormente, la Ley 1454 de 2011 (LOOT) consolidó un marco orgánico para la organización territorial, definiendo a los EAT como instancias de cooperación interjurisdiccional con personería jurídica, autonomía administrativa y capacidad para ejecutar políticas de desarrollo (Congreso de la República de Colombia, 2011).

La Ley 1962 de 2019 (Ley de Regiones) amplió las competencias de las RAP, mientras que el Decreto 1033 de 2021 reglamentó la conformación y registro de los EAT ante el Ministerio del Interior. También recientemente, la Ley 2056 de 2020 vinculó a los EAT con el SGR, permitiéndoles ser ejecutores de proyectos de inversión regional (Ochoa & Medina, 2023); al menos desde el diseño normativo e institucional se creó esta posibilidad. Este marco legal evidencia que los EAT no solo representan una forma de asociatividad voluntaria, sino también una estrategia institucional de descentralización funcional, orientada a fortalecer la planeación, gestión y ejecución conjunta de proyectos de desarrollo.

*Figura 1*

<b>Norma</b>	<b>Explicación</b>	<b>Relevancia</b>
Constitución Política de 1991 (arts. 306, 319, 321)	Reconoce la figura de RAP, AM y PAP.	Base constitucional de la asociatividad territorial.
Ley 128 de 1994	Regula las Áreas Metropolitanas.	Fortalece la planificación urbana conjunta.
Ley 136 de 1994	Crea las asociaciones de municipios.	Promueve la cooperación intermunicipal.
Ley 1454 de 2011 (LOOT)	Crea los EAT y define principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.	Marco orgánico del ordenamiento territorial.
Ley 1962 de 2019 (Ley de Regiones)	Fortalece las RAP y su capacidad de gestión.	Impulsa la regionalización como estrategia de desarrollo.
Decreto 1033 de 2021	Regula la conformación y registro de los EAT.	Formaliza su existencia jurídica y administrativa.
Ley 2056 de 2020	Habilita a los EAT como ejecutores de proyectos SGR.	Conecta la asociatividad con la descentralización fiscal.

*Fuente. Elaboración propia con base en información de la legislación colombiana.*

En el plano nacional, el Decreto 1033 de 2021 reglamenta y estandariza la conformación, funcionamiento, dirección, administración, liquidación y registro de los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), aplicable a las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP). La norma fija requisitos de acto de creación y estatutos protocolizados, órganos mínimos de gobierno y secretaría técnica, Plan Estratégico de Mediano Plazo (PEMP), inscripción y

renovación anual en el Registro de EAT (REAT) a cargo del Ministerio del Interior, y reporte en el FUT; a la vez, articula el vínculo habilitante con el SGR para que los EAT registrados presenten proyectos de impacto regional con concepto favorable de sus mandatarios. En términos de diseño, estas obligaciones convierten la asociatividad en “capacidades observables” y, al traducirse en procedimientos y trazabilidad, reducen costos de transacción y refuerzan la gobernanza multinivel que el propio Sanabria y coautores caracterizan como medio —no fin— para atender “problemas de política pública difíciles e intersectoriales” donde “los EAT no son fines en sí mismos” (Sanabria Pulido, Rodríguez Caporalli, & Leyva Botero, 2025, p.15).

Ahora bien, el mismo marco nacional exige coordinación operativa entre el DNP y el Ministerio del Interior para que el andamiaje del Decreto 1033 funcione en clave PAP: la evidencia muestra vínculos con DNP y otros ministerios y, a la vez, dependencias intermitentes de personas puntuales dentro de estas entidades, lo que subraya la necesidad de mecanismos estables de comunicación y coordinación que traduzcan REAT, PEMP y FUT en planeación útil y no meramente formal (Sanabria Pulido et al., 2025, pp. 269–270). En ese marco, la PAP que cumple y renueva su REAT, mantiene estatutos y reglamentos vigentes, y vincula su PEMP con carteras y proyectos SGR, bajo reglas de trazabilidad y control, está en mejores condiciones de sostener procesos de coordinación y de ejecutar “instrumentos de planeación de largo plazo” que apunten a resultados regionales y no solo a habilitación formal.

### **Estructura organizacional de las PAP en Antioquia:**

Las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) en Antioquia adoptan una arquitectura institucional mínima que asegura gobierno, dirección técnica y soporte a la planeación. Siguiendo la Ordenanza 68 de 2017, “las Provincias Administrativas y de Planificación estarán a cargo de una Junta Provincial, de un presidente de la Junta Provincial, del director, de un Consejo Provincial de Planeación y la Secretaría Técnica” (Sanabria Pulido, Rodríguez Caporalli, & Leyva Botero, 2025, p. 252). A su vez, la Junta Provincial se integra por “el Gobernador o su delegado” y “los alcaldes de cada uno de los municipios que integran la respectiva provincia” —quienes deben participar directamente— y entre sus funciones se encuentra “nombrar al director de la Provincia” (Sanabria Pulido et al., 2025, p. 253).

El diseño orgánico incorpora salvaguardas de equilibrio político y herramientas de planeación supra-municipal. Por un lado, se descartó “la figura del municipio núcleo” para

evitar asimetrías de poder, estableciendo “rotar la presidencia de la provincia entre los municipios miembros todos los años” (Sanabria Pulido et al., 2025, p. 253). Por otro, se crean instrumentos como el “Plan Director Provincial”, el “Plan de Ordenamiento Provincial” y un “Consejo Territorial/Provincial de Planeación”, además de la facultad de definir “hechos provinciales” que amplían el radio de acción compartido sin depender de delegaciones nacionales (Sanabria Pulido et al., 2025, p. 53.). En conjunto, estas piezas convierten a la PAP en un nodo de gobernanza con capacidad para alinear visiones, priorizar proyectos y coordinar la ejecución interjurisdiccional.

Finalmente, la operatividad cotidiana reposa en estatutos y reglamentos internos que detallan atribuciones, procedimientos y mayorías decisorias. La “Resolución Provincial N.º 001” adopta el reglamento de funcionamiento —“documento de importancia crucial”— que precisa la composición de la Junta (“Gobernador o su delegado”, “alcaldes”, y “dos representantes de los concejos municipales”), las competencias de la Junta (p. ej., aprobar el Plan Provincial, los Hechos Provinciales y la planta de personal) y las funciones del director ejecutivo, así como el rol del Consejo Provincial de Planeación (Sanabria Pulido et al., 2025, p. 253). Este andamiaje normativo asegura reglas claras para la coordinación, reduce costos de transacción y estandariza rutinas de decisión y seguimiento.

*Figura 2*

N.º	Provincia Administrativa y de Planificación (PAP)	Subregión	# de municipios	Municipios que la conforman	Acto normativo / Fecha de creación
1	<b>Cartama</b>	Suroeste	<b>11</b>	Caramanta, Fredonia, Jericó, La Pintada, Montebello, Pueblorrico, Santa Bárbara, Tâmesis, Tarso, Valparaíso, Venecia.	<a href="#">Ordenanza No. 54 del 22 de diciembre de 2016.</a>
2	<b>Penderisco y Sinifaná</b>	Suroeste y Occidente	<b>8</b>	Amagá, Caicedo, Angelópolis, Betania, Betulia, Concordia, Titiribí, Urrao.	<a href="#">Ordenanza No. 4 del 14 de marzo de 2018.</a>
3	<b>San Juan</b>	Suroeste	<b>6</b>	Andes, Betania, Ciudad Bolívar, Hispania, Jardín, Salgar.	<a href="#">Ordenanza No. 5 del 16 de marzo de 2018.</a>
4	<b>Minero Agroecológica</b>	Nordeste	<b>5</b>	Vegachí, Yalí, Yolombó, Remedios, Segovia.	<a href="#">Ordenanza No. 30 del 2 de septiembre de 2019.</a>

5	<b>La Paz</b>	Oriente y Nordeste	5	Sonsón, Argelia, La Unión, Nariño y Abejorral.	<a href="#">Ordenanza No. 6 del 14 de marzo de 2018.</a>
---	---------------	--------------------	---	--	--

*Fuente. Elaboración propia con base en información de la Gobernación de Antioquia y la Asamblea Departamental de Antioquia (2016 - 2019).*

### **Los procesos de planeación de los Esquemas Asociativos Territoriales, incluidos los PAP.**

La literatura sugiere que para que los EAT contribuyan de manera efectiva a una colaboración interjurisdiccional es necesario ir más allá de la formalización jurídica. Velásquez Carrillo (2016) plantea que la asociatividad cobra sentido cuando se inserta en una estructura de planificación integrada y de largo plazo, con articulación real entre escalas local, regional y nacional. Desde esta perspectiva, los EAT no pueden ser vistos simplemente como plataformas operativas para ejecutar recursos, sino como espacios de gobernanza donde se construyen visiones compartidas de desarrollo, se fortalecen capacidades institucionales y se alinean esfuerzos estratégicos. Esto es particularmente relevante en Antioquia, donde la proliferación de figuras asociativas representa una oportunidad para analizar cómo el SGR ha influido en su consolidación como verdaderos agentes de cooperación interjurisdiccional.

En este contexto, la planificación regional en Colombia ha evolucionado para superar la fragmentación territorial, mejorar la coordinación intergubernamental y promover una distribución más equitativa de los recursos públicos. Desde el enfoque de ordenamiento territorial consagrado en la Ley 1454 de 2011 y reforzado por normas como la Ley 1962 de 2019, el Estado ha buscado construir instrumentos supramunicipales que permitan articular esfuerzos entre niveles de gobierno y territorios funcionales, con el propósito de garantizar eficiencia, sostenibilidad y visión estratégica en el desarrollo (Comité Especial Interinstitucional, 2013; DNP, 2023).

Sin embargo, el despliegue de figuras como las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), las Regiones de Planeación y Gestión (RPG), y las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) han enfrentado dificultades estructurales. Autores como Lindemayer (2014) y Velásquez Carrillo (2016) coinciden en que la debilidad de las capacidades institucionales, la baja articulación entre los niveles de gobierno y la falta de marcos normativos operativos han limitado el alcance real de estos instrumentos. A pesar de contar con plataformas formales, la planificación regional ha sido en muchos casos una formalidad sin articulación técnica ni visión compartida de largo plazo.

En ese sentido, la gobernanza multinivel se ha convertido en una categoría analítica clave para entender las limitaciones de la planificación regional en el país. Boisier (2005) advierte que planificar no puede reducirse a agregar proyectos locales o administrar presupuestos, sino que exige estructuras institucionales sólidas, liderazgo territorial y redes de actores capaces de construir agendas comunes. Esta visión implica que la planificación regional no puede sostenerse sin mecanismos de coordinación efectiva, autonomía relativa de los actores regionales y capacidad para generar procesos participativos e inclusivos.

El acceso y uso de recursos juega un papel determinante en este proceso. Si bien el Sistema General de Regalías (SGR) se presenta como una fuente clave de financiamiento regional, diversos estudios muestran que su impacto depende directamente de las capacidades técnicas y administrativas de los gobiernos subnacionales (Kalmanovitz, 2017; DNP, 2023). Como resultado, se ha producido una paradoja: territorios con mayor capacidad de formulación de proyectos concentran los recursos, mientras que aquellos con mayores necesidades estructurales enfrentan obstáculos para acceder al sistema, perpetuando así las desigualdades territoriales que se buscaba corregir (Botero Ospina et al., 2015; Bohórquez Camargo, 2013).

Esta realidad pone de relieve que la planificación regional debe estar acompañada de una estrategia clara de fortalecimiento institucional. Según la Misión de Descentralización (2023), avanzar hacia una descentralización funcional implica integrar los instrumentos de planeación entre escalas, asegurar la coherencia de los objetivos nacionales con las necesidades regionales y locales, y crear mecanismos efectivos de articulación entre actores. De forma complementaria, Velásquez Carrillo (2016) propone que las figuras asociativas -como los EAT- se conviertan en nodos estratégicos de esa articulación, siempre y cuando se garantice su autonomía, su financiamiento estable y su alineación con sistemas de información, evaluación y control.

### **SGR. Descentralización fiscal y la redistribución territorial en Colombia y en Antioquia.**

El proceso de descentralización fiscal y administrativa en Colombia se consolidó con la Constitución Política de 1991, que consagró al país como un Estado social de derecho, unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 1). Esta transformación buscó redistribuir competencias y recursos entre los niveles de gobierno, promoviendo una planeación participativa y regionalizada. En este contexto, las regalías se convirtieron en un instrumento esencial para financiar el desarrollo

territorial, como parte de una política redistributiva que garantizara la equidad interregional (Tuirán, 2013; Asela, 2015).

El Sistema General de Regalías (SGR) fue creado mediante el Acto Legislativo 05 de 2011, reemplazando el anterior régimen establecido por la Ley 141 de 1994, que privilegiaba la destinación directa de recursos a los territorios productores. El nuevo sistema amplió la cobertura de los beneficios, incorporando a todos los municipios y departamentos, y fortaleció la participación territorial mediante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD). Posteriormente, la Ley 1530 de 2012 reglamentó su funcionamiento, estableciendo procedimientos para la aprobación de proyectos y mecanismos de control del gasto (Congreso de la República de Colombia, 2012).

En 2020, la Ley 2056 reformó de nuevo el sistema, simplificando trámites, incrementando la autonomía territorial y estableciendo cuatro asignaciones principales: directas, de inversión local, regional y de ciencia, tecnología e innovación. Esta ley reconoció expresamente a los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) como posibles ejecutores de proyectos con recursos del SGR, fortaleciendo su rol como instrumentos de gobernanza multinivel y de planificación regional (Congreso de la República de Colombia, 2020; Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023). De esta manera, el SGR pasó de ser un mecanismo de compensación económica a una herramienta de política pública descentralizada, articulada con los objetivos de desarrollo regional sostenible (Paba, 2021).

*Figura 3*

<b>Norma</b>	<b>Explicación</b>	<b>Relevancia</b>
<b>Ley 141 de 1994</b>	Regula la distribución inicial de regalías a entes productores.	Base legal del régimen previo al SGR; enfoque compensatorio.
<b>Acto Legislativo 05 de 2011</b>	Modifica los artículos 360 y 361 de la Constitución, crea el SGR.	Redefine la equidad regional y la distribución nacional.
<b>Ley 1530 de 2012</b>	Reglamenta el funcionamiento del SGR y crea los OCAD.	Introduce instancias colegiadas de decisión territorial.
<b>Ley 2056 de 2020</b>	Reestructura el SGR, simplifica el gasto y amplía la autonomía local.	Permite a los EAT gestionar y ejecutar proyectos con recursos de regalías.
<b>Decreto 1821 de 2020</b>	Reglamenta el ciclo del gasto y la formulación de proyectos.	Define criterios técnicos para la inversión regional.

<b>DNP (2022-2023)</b>	Informes de evaluación del SGR.	Evidencian brechas y retos en la distribución territorial de los recursos.
------------------------	---------------------------------	--

*Fuente. Elaboración propia con base en información de la legislación colombiana.*

El SGR representa uno de los principales instrumentos fiscales de descentralización, al fomentar la autonomía territorial, la cooperación intergubernamental y la planeación compartida. A través de la financiación de proyectos de impacto regional, el sistema promueve la equidad, la eficiencia del gasto público y la consolidación de capacidades institucionales locales. Su vinculación con los EAT refuerza la gobernanza territorial al posibilitar que las provincias, regiones y asociaciones de municipios formulen y ejecuten proyectos coherentes con los planes de desarrollo departamentales y nacionales (Ochoa & Medina, 2023; DNP, 2023). De esta forma, el SGR se articula con la descentralización funcional y la planeación regional, contribuyendo a la sostenibilidad del desarrollo territorial.

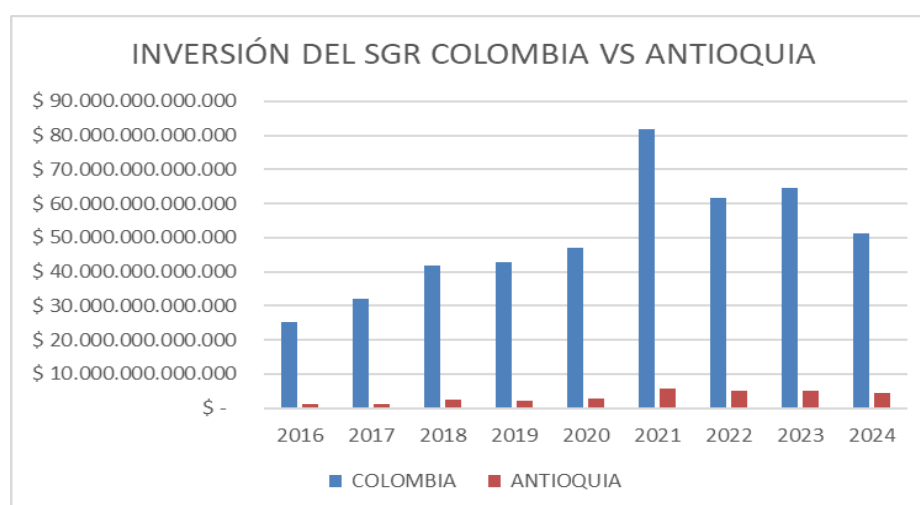
La Ley 2056 de 2020 redefinió la arquitectura distributiva del Sistema General de Regalías en Colombia, retomando el principio constitucional de equidad territorial y buscando corregir las asimetrías históricas en el acceso a los recursos fiscales derivados de la explotación minera y de hidrocarburos. La norma reorganizó el sistema alrededor de asignaciones que equilibran compensación a territorios productores y redistribución hacia entidades con mayores brechas socioeconómicas. En concreto, la reforma estableció cuatro líneas principales: asignaciones directas para departamentos y municipios productores y portuarios; asignación para inversión local destinada a financiar proyectos de impacto prioritario municipal; asignación para inversión regional con criterio supramunicipal y cofinanciación departamental; y la asignación del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI), que busca fortalecer capacidades productivas y conocimiento territorial (Congreso de la República, 2020; DNP, 2023). De acuerdo con la literatura especializada, esta estructura pretende articular redistribución vertical y horizontal, combinando transferencias directas y fondos competitivos para materializar objetivos de equidad territorial y desarrollo regional sostenible (Sánchez Torres, 2012; Ulloa-Castrillón, 2022).

Si bien el diseño normativo privilegia criterios de cierre de brechas y planificación conjunta, su implementación evidencia tensiones entre capacidad institucional, ejercicio de autonomía territorial y eficiencia en la ejecución. Investigaciones recientes señalan que, aunque la Ley 2056 simplificó procedimientos y amplió márgenes de decisión local, la capacidad real de acceso y uso de los recursos continúa diferenciada entre territorios, reproduciendo inercias del

régimen previo (Botero Ospina et al., 2015; Mendoza Maya & Trujillo Chaux, 2021). Además, la redistribución territorial se operacionaliza mediante requisitos técnicos —formulación, estructuración y seguimiento de proyectos— que exigen capacidades administrativas consolidadas, lo cual favorece a entidades con mayor trayectoria institucional y limita el potencial transformador en zonas con debilidad estructural (Kalmanovitz, 2017; DNP, 2023). En ese contexto, el SGR funciona simultáneamente como instrumento redistributivo y como catalizador institucional, en tanto incentiva la planificación articulada y el fortalecimiento de capacidades, pero también revela las brechas existentes en términos de formulación, priorización y ejecución de proyectos de impacto regional, particularmente en esquemas asociativos como las Provincias Administrativas y de Planificación.

Ahora bien, entendiendo que existen cuatro líneas principales por medio de las cuales se distribuyen y acceden las entidades territoriales a los recursos del SGR, tres de cuatro de las se realizan por medio de la elaboración de proyectos de inversión. Para realizar una caracterización inicial de los proyectos y los sectores que se financian por inversión en las PAP, es necesario consultar la distribución de los recursos del SGR en Colombia. A continuación, se presenta un gráfico de barras realizado en base a la elaboración de una matriz de información donde se contrasta el valor en pesos colombianos invertidos por medio del SGR en Colombia VS el invertido en Antioquia, desde el año 2016 hasta el 2024.

*Figura 4*



*Fuente: elaboración propia con base en la información del documento construido “mapa de proyectos DNP SGR 2016-2024”.*

A partir de la comparación entre la inversión nacional y la inversión en Antioquia financiada por el Sistema General de Regalías (SGR) entre 2016 y 2024, se observa una tendencia

ascendente en el comportamiento agregado del país, con un crecimiento sostenido desde aproximadamente \$25 billones en 2016 hasta alcanzar un máximo cercano a \$80 billones en 2021. Este comportamiento coincide con la entrada en vigencia de la Ley 2056 de 2020, la cual introdujo nuevos criterios de distribución y ejecución orientados a fortalecer la equidad territorial y mejorar la capacidad institucional de los entes territoriales. Aunque Antioquia sigue la misma tendencia ascendente, su curva de crecimiento es más moderada y con niveles absolutos considerablemente inferiores, situándose entre \$2 y \$6 billones según el año. Esta brecha entre nación y departamento evidencia la naturaleza redistributiva del SGR, dirigida a fortalecer territorios con mayores rezagos estructurales, así como la alta competencia interterritorial por la captación de recursos.

El análisis del año 2021 como punto crítico es particularmente ilustrativo. En dicho año, Colombia ejecutó aproximadamente \$80 billones a través del SGR, mientras que Antioquia recibió alrededor de \$6 billones. Esto significa que el departamento captó aproximadamente el 7.5% del total nacional en el año de mayor inversión del sistema, cifra que resulta relevante en términos absolutos pero moderada en perspectiva relativa, considerando que Antioquia aporta una proporción significativa del PIB nacional y concentra importantes dinámicas productivas, poblacionales y minero-energéticas. Esta participación porcentual sugiere que, aun cuando el SGR garantiza un flujo relevante de financiación para el departamento, la distribución sigue priorizando otras regiones bajo criterios de cierre de brechas y equidad territorial, lo cual es consistente con el diseño normativo del sistema.

Finalmente, en el marco del análisis de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) de Antioquia —eje central de esta investigación—, estos patrones financieros revelan desafíos y oportunidades. Por un lado, la magnitud de los recursos distribuidos demuestra que el SGR continúa siendo un instrumento clave para impulsar el desarrollo intermunicipal y la planificación territorial de largo plazo. No obstante, la participación porcentual de Antioquia, y en particular de sus PAP, sugiere que aún persisten retos institucionales relacionados con la formulación, priorización y ejecución de proyectos regionales bajo esquemas asociativos, donde la capacidad técnica y la gobernanza multinivel determinan el éxito en la captura de recursos. Así, el análisis estadístico refuerza la hipótesis central de este estudio: aunque el SGR amplía las posibilidades de financiamiento territorial, su aprovechamiento pleno requiere fortalecer capacidades institucionales y mecanismos de coordinación interjurisdiccional que

permitan a las PAP posicionarse como actores efectivos en la planificación y gestión del desarrollo regional.

### Proyectos de los PAP en Antioquia: financiación del SGR

El SGR como arquitectura distributiva dentro del diseño fiscal colombiano, si bien dentro de sus cuatro líneas tiene la asignación directa a municipios, su principal propósito es fomentar el desarrollo de las regiones por medio de la competencia entre las entidades territoriales por obtener los recursos para su inversión. Es por esto, que la capacidad de los entes territoriales es de suma importancia, pues según está se puede definir el potencial que tiene un ente para acceder a los recursos. Para verificar dicha afirmación, se realizó una base de datos, en donde se verifica el total de recurso aprobado, ejecutado y terminado del 2020 al 2024 en Antioquia, y el total de proyectos dividido en dos entes territoriales: municipios y departamentos. Esta información fue obtenida desde la plataforma mapa inversiones del DNP.

*Figura 5*

AÑO	VALOR SGR (APROBADO, EJECUTADO Y TERMINADO)	TOTAL DE PROYECTOS	INICIATIVA DEPARTAMENTAL	INICIATIVA MUNICIPAL
2020	4,05 mil millones	121	46	75
2021	4,07 mil millones	216	88	128
2022	5,99 mil millones	258	38	220
2023	5,80 mil millones	568	86	482
2024	1,72 mil millones	242	20	222

*Fuente. Elaboración propia con base en información encontrada sobre la realización del marco normativo.*

A partir de la información obtenida en la plataforma del DNP —que consolida los proyectos presentados, aprobados, ejecutados y terminados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR)— se observa una clara predominancia de los municipios como principales ejecutores del sistema frente a los departamentos. En términos descriptivos, el mayor volumen de iniciativas proviene de los entes municipales, lo cual refleja su rol protagónico en la estructuración de proyectos de inversión territorial y en la búsqueda de financiamiento para atender necesidades locales, especialmente en sectores como infraestructura vial, agua potable y saneamiento básico. Sin embargo, pese a la alta participación municipal en el número total

de proyectos, los departamentos tienden a concentrar iniciativas de mayor envergadura financiera y complejidad técnica, asociadas a escalas regionales y a capacidades institucionales más consolidadas, lo que se traduce en un volumen menor de proyectos, pero de impacto supramunicipal.

### **Una revisión crítica de los EAT y de la incidencia del sistema general de regalías como preámbulo al análisis de la incidencia del SGR en las PAP en Antioquia.**

El proceso de descentralización en Colombia, impulsado de manera decidida por la Constitución de 1991, representó un cambio estructural en la organización territorial del Estado. Este giro constitucional otorgó autonomía política, administrativa y fiscal a las entidades territoriales, con el objetivo de acercar el Estado a los ciudadanos, mejorar la provisión de bienes públicos y fortalecer la democracia local. Sin embargo, más de tres décadas después, los resultados del modelo siguen siendo contradictorios. Aunque los gobiernos locales han asumido nuevas responsabilidades, muchos de ellos carecen de las capacidades administrativas, técnicas y financieras necesarias para ejercerlas eficazmente. Sanabria Pulido (2025), ha advertido que la descentralización en Colombia ha estado marcada por una implementación desigual, caracterizada por una débil capacidad institucional y una alta dependencia del nivel central, lo cual genera lo que él y otros autores denominan una gobernanza multinivel desequilibrada.

Uno de los principales obstáculos ha sido la forma en que se distribuyen las competencias y los recursos entre niveles de gobierno. Como señala Octavio Barbosa (2011), las relaciones intergubernamentales en Colombia se han visto afectadas por “niveles insuficientes de coordinación y complementariedad entre los distintos niveles del Estado”, lo que ha derivado en una precariedad institucional que limita la efectividad de la descentralización. Este diagnóstico coincide con el análisis de Leyva, Sanabria y Bello-Gómez (2024), quienes argumentan que Colombia enfrenta una descentralización incompleta: se han transferido funciones y expectativas, pero no se ha consolidado una verdadera autonomía fiscal ni se han desarrollado las capacidades administrativas necesarias en muchas regiones. La consecuencia ha sido un modelo de negociación política entre niveles que tiende a reforzar el clientelismo, más que la eficiencia o la rendición de cuentas.

Además, la falta de diferenciación en las capacidades reales de los municipios ha generado problemas en la asignación de responsabilidades. Como señala Naidú Duque (2017), el diseño

intergubernamental colombiano no reconoce suficientemente las diferencias dentro de los mismos niveles de gobierno, en particular entre municipios pequeños y grandes. Esta omisión impide adaptar las políticas de descentralización a las realidades locales y ha llevado a que muchos municipios no puedan cumplir adecuadamente con sus funciones. Eduardo Fernández (2004), por su parte, destaca que muchos municipios, especialmente en la llamada “Otra Colombia”, han logrado administrar sus recursos de manera responsable, pero enfrentan limitaciones estructurales que exigen un rediseño del marco institucional y fiscal para fortalecer su capacidad de gestión pública.

Desde una perspectiva financiera, el proceso de descentralización también ha mostrado tensiones. A pesar de los aumentos en las transferencias del nivel central, los gobiernos subnacionales aún presentan baja autonomía fiscal. Asela Molina (2015), al analizar el caso del departamento de Santander, señala que gran parte del financiamiento territorial sigue dependiendo del Sistema General de Participaciones, lo que reduce la capacidad real de decisión a nivel local. Esto ha sido confirmado en estudios recientes como el de Bonet-Morón et al. (2018), quienes observan que, aunque ha habido mejoras en los ingresos propios, persisten disparidades regionales profundas y una alta dependencia estructural de las transferencias nacionales.

Por lo tanto, la colaboración interjurisdiccional juega un papel clave en la mejora de la coordinación y la eficiencia entre los diferentes niveles de gobierno. La colaboración interinstitucional se entiende en la práctica a partir de la combinación de mecanismos formales e informales que permiten articular la acción de diferentes niveles de gobierno y sectores. En palabras de Sanabria Pulido y Duarte (2025), “el desarrollo de dichas actividades misionales se ha caracterizado por la implementación de mecanismos formales e informales de colaboración, los cuales han sido determinantes para el desempeño de la RAP-E Región Central” (p. 33). Esta perspectiva destaca que la colaboración interjurisdiccional no depende de una única estructura rígida, sino que combina instancias formales de decisión con prácticas más flexibles que aseguran la comunicación y la coordinación permanente.

Entre los mecanismos formales, los autores explican que “la junta directiva es la principal instancia de coordinación reunida de manera ordinaria y presencial tres veces al año: en febrero, junio y octubre. Además, lo hace de manera extraordinaria cuando lo consideran pertinente el presidente de la junta o el gerente general de la RAP-E” (Sanabria Pulido & Duarte, 2025, p. 34). Este órgano se convierte en el espacio clave para tomar decisiones conjuntas entre los

entes territoriales que la conforman, decisiones que se materializan jurídicamente en acuerdos regionales cuando son de carácter general, y en resoluciones cuando son de carácter particular. El mismo capítulo enfatiza que “las decisiones son adoptadas por consenso” (Sanabria Pulido & Duarte, 2025, p. 34), lo que refleja que la colaboración se basa en el acuerdo mutuo y en la búsqueda de puntos de convergencia antes que en la imposición de mayorías.

Asimismo, se describen otros mecanismos formales de colaboración, como “la participación de su gerente en cumbres de alcaldes y gobernadores” y “la intervención del equipo técnico de la entidad en jornadas de estructuración de proyectos con las secretarías sectoriales de las entidades territoriales que la conforman” (Sanabria Pulido & Duarte, 2025, p. 34). A ello se suma la estrategia de relacionamiento a través de personal de enlace, “quienes se encargan de tejer una comunicación más directa y fluida con las secretarías sectoriales de la región central” (Sanabria Pulido & Duarte, 2025, p. 34). Estos enlaces son designados por las entidades miembro, aunque supervisados por la RAP-E, y permiten mantener un canal constante de comunicación y coordinación con los asociados.

Junto a estos espacios formales, los autores destacan la importancia creciente de los mecanismos informales de colaboración, sobre todo ante los cambios políticos y las demandas de mayor flexibilidad. Se afirma que “se ha promovido cada vez más el uso de herramientas tecnológicas de mensajería instantánea y llamadas telefónicas para acceder a documentos, así como para compartir información en línea entre el EAT y sus miembros” (Sanabria Pulido & Duarte, 2025, p. 35). Este tipo de comunicación se consolidó como una herramienta de gestión cotidiana y se intensificó tras la pandemia, respondiendo a la necesidad de mantener el flujo de información sin depender de reuniones presenciales.

La reflexión de Sanabria Pulido y Duarte (2025) sintetiza el sentido de la colaboración interinstitucional en el caso de la RAP-E: “se puede concluir que la RAP-E ha implementado mecanismos formales e informales de colaboración encaminados a lograr una mejor coordinación en la implementación de proyectos y acciones estratégicas útiles para el cumplimiento de sus objetivos regionales” (p. 35). De este modo, el concepto no aparece definido de manera abstracta, sino que se construye desde la práctica misma de la asociatividad territorial, en la que la colaboración entre instituciones se concreta en reglas, acuerdos y dispositivos de gestión, al mismo tiempo que en dinámicas de comunicación cotidiana que garantizan la cohesión del proyecto regional.

Desde una perspectiva internacional, McGuire y Agranoff, argumentan que “la colaboración interjurisdiccional es más que compartir recursos; implica un proceso de toma de decisiones conjuntas que produce resultados que ninguna jurisdicción podría lograr por sí sola” (McGuire & Agranoff, 2003, p. 15, traducción propia). Esta definición enfatiza la necesidad de generar estructuras de gobernanza compartida, que trasciendan los límites administrativos y promuevan la innovación colaborativa.

Asimismo, O’Leary y Bingham sostienen que la colaboración eficaz requiere de capacidades como “habilidades interpersonales, apertura al aprendizaje mutuo y disposición a ceder poder en ciertas decisiones para alcanzar metas compartidas” (O’Leary & Bingham, 2009, p. 22). En contextos donde existen desigualdades de capacidad administrativa entre jurisdicciones, estas competencias blandas pueden ser más determinantes que las estructuras formales.

La colaboración interjurisdiccional es esencial para la gestión eficaz de los problemas públicos complejos, especialmente cuando se trata de articular los esfuerzos de diferentes niveles de gobierno y actores territoriales. Para lograr una colaboración efectiva, es necesario comprender cómo se relacionan dos conceptos fundamentales: la articulación institucional y la coordinación institucional.

La articulación institucional puede entenderse como la construcción de puentes estratégicos entre actores, instituciones o niveles de gobierno que, sin perder su autonomía, buscan alinear objetivos y esfuerzos para enfrentar problemas públicos complejos. En palabras de Hilarión Vegas Meléndez (2017), “la articulación es un proceso estratégico de conexión funcional entre instituciones, actores y niveles de gobierno para la gestión conjunta de problemas públicos complejos. No es subordinación, sino construcción de convergencias” (p. 5). Esta perspectiva reconoce la diversidad de intereses y competencias institucionales, pero resalta la posibilidad de generar acciones colectivas que maximicen el impacto de la política pública. En el ámbito territorial, esta articulación se materializa, por ejemplo, en esquemas asociativos como las Regiones Administrativas de Planeación (RAP), las Provincias Administrativas y de Planificación, las Asociaciones de Municipios o las Áreas Metropolitanas, que funcionan como plataformas para la convergencia de agendas regionales.

Por su parte, la coordinación institucional está más relacionada con los mecanismos operativos y normativos que permiten la ejecución ordenada de acciones públicas entre actores con competencias complementarias. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económicos (OCDE) sostiene que “la coordinación institucional implica arreglos formales e informales que permiten la coherencia en el diseño, implementación y evaluación de políticas entre sectores y niveles de gobierno” (2014, p. 27). A diferencia de la articulación, que pone énfasis en la conexión estratégica, la coordinación supone estructuras y procesos más definidos que buscan evitar la duplicidad de esfuerzos, los vacíos normativos o la fragmentación institucional.

Este matiz también es recogido por Calderón (2023), quien plantea que “articular políticas implica crear capacidades institucionales para conectar actores que, aunque autónomos, deben integrarse en torno a objetivos comunes, manteniendo sus identidades organizacionales” (p. 11), mientras que coordinar implica “asegurar que unidades estatales que tienden a operar de manera fragmentada alineen sus acciones para un fin común” (Rodríguez de Caires, 2023, p. 3). Así, ambos conceptos se entrelazan en el terreno de la gobernanza, pero obedecen a lógicas distintas: la articulación se apoya en la cooperación política y la construcción de visiones compartidas, mientras que la coordinación responde a una lógica técnica de gestión eficaz y alineación de procesos.

En América Latina, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha advertido que la falta de coordinación entre niveles de gobierno e instituciones sectoriales constituye uno de los principales obstáculos para una gobernanza territorial efectiva. En su informe más reciente, sostiene que “uno de los principales desafíos para la gobernanza territorial en América Latina es la escasa coordinación entre instituciones, lo cual genera duplicidades, vacíos normativos y fragmentación en la acción estatal” (PNUD, 2024, p. 61). Esta afirmación es especialmente pertinente para el caso colombiano, donde los esquemas asociativos territoriales han surgido como una respuesta institucional a los límites de la descentralización tradicional, buscando justamente articular y coordinar a los diferentes actores del territorio en función de objetivos de desarrollo común.

Por su parte El Sistema General de Regalías (SGR) ha sido objeto de amplio debate académico en el contexto de la descentralización fiscal y la redistribución territorial en Colombia. Su creación, basada en el artículo 360 de la Constitución de 1991 y reformada sustancialmente por el Acto Legislativo 05 de 2011, buscó corregir una de las principales distorsiones del modelo previo: la concentración excesiva de recursos en departamentos productores (Botero Ospina et al., 2015; Bohórquez Camargo, 2013). Este rediseño estructural pretendió mejorar la equidad territorial mediante la asignación de recursos a partir de criterios poblacionales y de

necesidades básicas insatisfechas, y no solamente por localización geográfica de la extracción (Sánchez Torres, 2012; DNP, 2023).

La reforma introdujo tres fondos principales (Desarrollo Regional, Compensación Regional, y Ciencia y Tecnología), diseñados para cerrar brechas y fortalecer capacidades institucionales (Botero Ospina et al., 2015; DNP, 2023). No obstante, autores como Kalmanovitz (2017) y Botero Ospina (2016) advierten que, a pesar de este enfoque redistributivo, el SGR ha tenido impactos limitados en términos de productividad y planificación territorial sostenible. Las razones, según estos autores, radican en una débil articulación entre los recursos asignados y los planes estratégicos regionales, lo cual ha derivado en inversiones de corto plazo, priorización de obras físicas y bajo impacto estructural en las capacidades de los territorios.

En ese sentido, se ha planteado que el SGR ha tendido a reforzar una lógica de “fragmentación planificada”, donde los proyectos, aunque financiados, no siempre responden a objetivos de planificación regional a largo plazo (Kalmanovitz, 2017; Boisier, 2005). Esta crítica se acentúa cuando se analizan los resultados en los municipios con menor capacidad técnica: el DNP (2023) ha documentado que la baja formulación de proyectos por parte de estas entidades perpetúa las desigualdades y limita el efecto transformador del sistema. La limitada articulación entre los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) y los instrumentos de planeación regional ha sido una de las causas principales de esta desconexión, como coinciden Botero Ospina (2016) y Mendoza Maya & Trujillo Chaux (2021).

Asimismo, el SGR ha intentado promover la asociatividad territorial como una estrategia para mejorar la eficiencia del gasto y fortalecer la planificación conjunta. En línea con la Ley 1454 de 2011, se ha buscado que los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) actúen como vehículos articuladores de proyectos estratégicos con enfoque regional (Comité Especial Interinstitucional, 2013; DNP, 2022). Sin embargo, diversos estudios señalan que esta visión no se ha consolidado plenamente en la práctica. Bohórquez Camargo (2013) y la Misión de Descentralización (2023) coinciden en que la debilidad institucional de los gobiernos locales, las lógicas clientelistas en algunos OCAD y la falta de acompañamiento técnico siguen siendo obstáculos estructurales para que el SGR contribuya efectivamente al desarrollo regional a través de la colaboración interjurisdiccional.

En respuesta a las limitaciones del SGR, la Ley 1454 de 2011 introdujo los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) como una estrategia para fortalecer la descentralización,

mejorar la gestión pública y avanzar hacia una planificación regional colaborativa. La Ley 1454 de 2011 los define como mecanismos de articulación entre entidades territoriales que permiten coordinar políticas públicas y ejecutar proyectos de interés común. Su aparición responde a la necesidad de superar los límites de la acción municipal aislada y de construir capacidades compartidas para enfrentar desafíos complejos del desarrollo regional (Uribe Ochoa, 2009; Comité Especial Interinstitucional, 2013; DNP, 2022).

Diversos estudios coinciden en que los EAT pueden actuar como catalizadores de eficiencia institucional, especialmente para municipios con limitada capacidad técnica y financiera. Desde una perspectiva funcional, figuras como las Asociaciones de Municipios, Provincias Administrativas y de Planificación (PAP), Regiones Administrativas de Planificación (RAP) y Áreas Metropolitanas, permiten aprovechar economías de escala y acceder a fuentes de financiamiento más robustas (Misión de Descentralización, 2023; Covilla Martínez, 2018; Bateman et al., 2020). En este sentido, se espera que los EAT promuevan espacios de colaboración interinstitucional, que pueden ser claves para implementar procesos como la priorización de proyectos de inversión pública conjunta, financiados con recursos del SGR.

No obstante, la implementación efectiva de los EAT enfrenta importantes barreras. Autores como Bohórquez Camargo (2013) y Cabrero Mendoza (2011) advierten que el éxito de la asociatividad territorial depende de condiciones institucionales previas, como la claridad normativa, la estabilidad de las alianzas intermunicipales y la existencia de mecanismos de gobernanza multinivel. En muchas regiones, la dependencia de los recursos del SGR, la ausencia de autonomía financiera y la heterogeneidad de capacidades entre municipios han limitado el potencial transformador de estos esquemas (DNP, 2023; Misión de Descentralización, 2023). A esto se suman tensiones políticas entre actores locales que ven en la asociatividad una posible amenaza a su poder de decisión individual (Uribe Ochoa, 2009).

En este punto, tras el balance de enfoques y evidencias sobre asociatividad y planificación regional, y sobre el SGR en el contexto de la descentralización fiscal y la redistribución territorial en Colombia, resulta imprescindible atender la prescripción legal del Decreto 1033 de 2021, porque allí se ancla el diseño institucional mínimo que deben observar los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) y, en particular, las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP): Estatutos debidamente protocolizados; Plan Estratégico de Mediano Plazo (PEMP); Registro de Esquemas Asociativos Territoriales (REAT); Formulario Único Territorial (FUT); y el nexo habilitante con el Sistema General de Regalías (SGR). Este diseño

no es un detalle procedimental, sino la arquitectura operativa que convierte la colaboración interjurisdiccional en capacidades verificables y, por tanto, evaluables. Sobre esta base normativa, que define qué debe existir y cómo debe funcionar, cobra sentido profundizar en la articulación y la coordinación: las dinámicas políticas y técnicas que, apoyadas en dicha plataforma legal, determinan el desempeño real de la planificación regional. La revisión crítica de la eficacia de esas capacidades depende de cómo se gestionan las relaciones entre actores, los arreglos que conectan visiones políticas y las rutinas técnicas que alinean procesos. Desde aquí, la literatura desplaza el foco del estar habilitado, al saber operar en conjunto, marco en el que cobran sentido las distinciones conceptuales, los desafíos documentados y la evidencia regional.

### **Diseño metodológico**

Para evaluar la incidencia del Sistema General de Regalías (SGR) en la planificación regional descentralizada de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) de Antioquia — concebidas como Esquemas Asociativos Territoriales (EAT)— se adopta un enfoque cualitativo de orientación interpretativa con énfasis territorial-institucional. Este punto de partida asume que la planificación no es una operación técnica neutra, sino un proceso atravesado por relaciones de poder, capacidades diferenciales y visiones de desarrollo; en consecuencia, se prioriza la comprensión de significados, tensiones y dinámicas asociadas a tres ejes: estructura organizacional, procesos de planeación y tipos de proyectos financiados. Los datos cuantitativos secundarios (p. ej., número de proyectos, montos, distribución sectorial/territorial) se emplean de manera referencial para contextualizar hallazgos cualitativos, sin perseguir inferencias causales.

El estudio se configura como descriptivo-explicativo y no experimental, con corte transversal y una estrategia combinada de análisis documental y trabajo de campo mediante entrevistas. Es descriptivo porque caracteriza la participación de las PAP en la ejecución de recursos del SGR (tipologías de proyecto, sectores y ejecución presupuestal) y es explicativo en la medida en que interpreta cómo esas distribuciones se relacionan con la arquitectura organizacional y con las rutinas de planeación y coordinación. Al no manipular variables, el diseño se concentra en examinar información existente y en contrastarla con las voces de actores clave, para reconstruir secuencias de decisión, arreglos de coordinación y criterios de priorización.

La población de estudio corresponde a cinco PAP de Antioquia, oficialmente constituidas antes de la promulgación de la Ley 2056 de 2020 (reforma del SGR). Este recorte asegura comparabilidad institucional (estatutos, órganos mínimos y soporte técnico semejantes) y oportunidad analítica (tiempo suficiente de operación durante 2020–2024). Bajo su diseño normativo, estas provincias disponen —al menos potencialmente— de capacidad para gestionar y ejecutar proyectos en el horizonte analizado, lo que permite observar variaciones de desempeño sin introducir sesgos por asimetrías extremas de diseño.

En cuanto a técnicas e instrumentos, se plantean entrevistas semiestructuradas (entre 8 y 10) a actores clave —directivos, presidentes de las PAP y funcionarios públicos del sector territorial departamental y del sector nacional— con un guion organizado en tres bloques: articulación organizacional, coordinación interjurisdiccional y aprendizajes de gestión de proyectos. Las entrevistas permiten ver prácticas y rutinas que no siempre quedan registradas en los documentos.

La estrategia de análisis articula codificación temática (categorías dirigidas y emergentes) y análisis de contenido, apoyados en matrices comparativas para cada dimensión y provincia. Sobre la base cualitativa, se añade estadística descriptiva básica del SGR (tipologías, montos, localización), con el fin de contextualizar patrones sin sobredimensionar la cuantificación. La triangulación entre fuentes (documentos, bases públicas y testimonios) opera como mecanismo de validación interna, permitiendo contrastar coherencia PEMP, secuencias PAP–Gobernación–DNP y persistencia de rutinas de priorización y seguimiento.

Finalmente, el estudio se rige por consideraciones éticas de respeto, consentimiento informado, confidencialidad y uso responsable de la información. Se garantiza el resguardo de datos primarios y secundarios y la anonimización cuando corresponda; todas las fases —recolección, sistematización y análisis— observan criterios de transparencia, integridad académica y responsabilidad social. Con ello, el diseño metodológico se mantiene coherente con la pregunta y los objetivos, ofreciendo una ruta rigurosa para interpretar la incidencia del SGR en las PAP de Antioquia durante 2020–2024.

## **Hallazgos**

La literatura y el diseño institucional sitúan a los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT)—en particular a las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP)—como plataformas donde la colaboración interjurisdiccional se traduce en “capacidades observables” (estatutos,

reglas de decisión, PEMP, REAT, reporte en FUT) y puede evaluarse en su despliegue real. Este andamiaje, armonizado con la reforma del Sistema General de Regalías (SGR) de 2020 que habilita a los EAT para gestionar proyectos directamente, define el “deber ser” operativo sobre el que cobra sentido observar articulación, coordinación y desempeño en planificación regional.

A partir de ese marco, el estudio formuló una pregunta aplicada: si el SGR—concebido para promover equidad y autonomía—ha fortalecido o no la capacidad de las PAP para planear y coordinar a escala subregional. Metodológicamente, se propuso examinar estructura organizacional, procesos de planeación y proyectos del SGR en provincias de Antioquia, manteniendo el foco en cómo las reglas e instrumentos normativos se convierten (o no) en rutinas y decisiones coordinadas. En consecuencia, los hallazgos se leen como una prueba de coherencia entre el diseño esperado y la práctica territorial observada.

Los resultados cualitativos muestran poca incidencia del SGR en la consolidación de las PAP y una heterogeneidad marcada entre provincias. En el discurso de Planeación Departamental, las limitaciones no se reducen a “fallas de gestión”, sino que remiten a un diseño estatal incompleto que restringe autonomía y capacidad fiscal, lo que encaja con lo reportado desde las provincias sobre barreras de acceso y operación. En la comparación, Cartama aparece más madura (estructura, planeación, incidencia), Penderisco y Sinifaná avanza como aliado operativo (administración delegada de proyectos SGR) y San Juan está en etapa temprana de organización, con retos de confianza y apropiación política de la agenda común.

En el frente financiero, la evidencia macro de ejecución de regalías durante el periodo objeto de estudio confirma que, aunque el SGR es una palanca relevante para la planificación intermunicipal, la participación relativa de Antioquia es moderada frente al total nacional, y su aprovechamiento por parte de las PAP depende críticamente de capacidades técnicas y de gobernanza para formular, priorizar y ejecutar proyectos regionales. Este telón de fondo cuantitativo refuerza la hipótesis central: sin fortalecimiento institucional y mecanismos de coordinación eficaces, la habilitación normativa no se traduce automáticamente en planificación integrada.

En suma, la conexión teoría–evidencia sugiere que el “salto” desde la habilitación formal (REAT, PEMP, FUT) hacia la operación coordinada exige cerrar brechas de autonomía funcional, capacidad técnica y arreglos de gobernanza multinivel. La lectura departamental

valida ese diagnóstico y reubica el desafío: más que “lograr acceso al SGR”, se trata de asegurar condiciones jurídicas, técnicas y fiscales para que las PAP—Cartama, Penderisco y Sinifaná, San Juan, Minero Agroecológica y La Paz—actúen como verdaderas unidades de planeación regional, con continuidad de rutinas, trazabilidad de carteras y resultados compartidos.

## **PROVINCIA CARTAMA**

Entrevistas:

Carlos Naranjo - Director ejecutivo (Ent. 1).

Juan Pablo Pérez - Alcalde de Támesis, Presidente de la Junta Provincial (Ent. 2).

### **1. Estructura organizacional de la Provincia Cartama**

#### ***Hallazgo 1.1 - Estructura formal y órganos de gobierno***

La Provincia Cartama se rige por la Ordenanza 054 de 2016, que define su estructura básica: una Junta Provincial (máxima autoridad) integrada por los 11 alcaldes de los municipios asociados: Caramanta, Fredonia, Jericó, La Pintada, Montebello, Pueblorrico, Santa Bárbara, Támesis, Tarso, Valparaíso y Venecia; un delegado del gobernador y dos representantes de los concejos municipales. El director ejecutivo, elegido por la Junta, ejerce la representación legal y la ejecución misional de la entidad. Esta estructura responde al modelo de gobernanza colaborativa previsto por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), aunque mantiene una alta concentración funcional en la figura del director ejecutivo.

*“Debe ser un esquema liviano, no una alcaldía más, sino un tanque de pensamiento”* (Ent. 2).

#### ***Hallazgo 1.2 - Capacidad administrativa***

El equipo operativo está compuesto por siete contratistas y dos practicantes, sin planta permanente. El director es el único funcionario vinculado, lo que concentra la responsabilidad administrativa y de supervisión. *“Llevo cinco años casi que sin vacaciones... toda la responsabilidad recae sobre el representante legal”* (Ent. 1). Esta configuración limita la continuidad y genera dependencia institucional en una sola figura, afectando la sostenibilidad administrativa y el relevo técnico. El presidente reconoce también la limitación estructural: la falta de un equipo técnico estable restringe la continuidad de los proyectos y debilita la autonomía institucional. *“Debería tener una unidad de formulación de proyectos, que es lo que le da vida a las provincias”* (Ent. 2).

### ***Hallazgo 1.3 - Financiamiento***

Aunque los municipios acordaron aportar más del 1 % de su presupuesto de inversión, los pagos son irregulares. *“El problema no es el presupuesto aprobado, sino el que finalmente ingresa; si no pagan, no hay flujo de caja”* (Ent. 1). La inestabilidad financiera condiciona la ejecución de proyectos y la planeación de mediano plazo, evidenciando la falta de mecanismos coercitivos para garantizar el cumplimiento de aportes. El presidente confirma que la morosidad de los municipios ha sido una de las principales limitaciones financieras de la provincia, señalando que *“hay alcaldías que deben todo el periodo pasado”*.

## **2. Procesos de planeación y coordinación interinstitucional**

### ***Hallazgo 2.1 - Instrumentos de planeación***

La provincia cuenta con un Plan Estratégico Provincial 2022 - 2032, elaborado con apoyo del DNP y registrado ante el Ministerio del Interior conforme al Decreto 1033 de 2021. Este instrumento orienta la acción supramunicipal en temas de movilidad, ambiente, educación y turismo sostenible. Sin embargo, no existe un sistema robusto de medición del cumplimiento, y muchas metas dependen de cofinanciaciones externas. *“El instrumento todavía no está tan bien desarrollado... muchas metas dependen de la intención de terceros”* (Ent. 1). El presidente complementa que el Plan Estratégico Provincial debe funcionar como una guía de largo plazo, análoga a los planes de desarrollo municipales, y resalta que la planificación debe centrarse en la vocación territorial, especialmente en turismo sostenible.

### ***Hallazgo 2.2 - Coordinación***

La Provincia Cartama participa en la Mesa Departamental de Esquemas Asociativos Territoriales de Antioquia, liderada por Planeación Departamental y el DNP. Estos espacios han abordado temas de catastro, transporte, turismo, competencias y fondos concursables. Se evidencia una articulación creciente a nivel departamental, aunque sin integración efectiva con el SGR ni con mecanismos nacionales de financiamiento. El alcalde de Támesis enfatiza la necesidad de que la planeación provincial se sincronice con los planes de desarrollo municipales para construir proyectos comunes. *“La provincia debe enfocarse en estudiar y conocer muy bien los planes de desarrollo y encontrar puntos comunes... el tema vial lo debemos tener todos los alcaldes”* (Ent. 2).

### ***Hallazgo 2.3 - Cooperación***

La provincia ha consolidado alianzas con academia, sector privado y cooperación internacional, que compensan la escasez de recursos públicos. *“Trabajamos muy fuerte con la academia... con el sector privado y con la sociedad civil... incluso con entidades de Italia, Reino Unido, Alemania, México y Canadá”* (Ent. 1). La cooperación internacional y la articulación público-privada son estrategias de sostenibilidad y visibilidad institucional, aunque reflejan un vacío de acompañamiento desde los niveles nacional y departamental.

El presidente destaca la creación de consejos provinciales temáticos (salud, catastro, educación y seguridad) como mecanismo para integrar técnicos municipales y descentralizar la toma de decisiones. *“Con esos consejos logramos que los temas no dependan sólo de los alcaldes, sino también de los equipos técnicos”* (Ent.2).

### **3. Proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR)**

#### ***Hallazgo 3.1 - Participación en proyectos SGR***

Entre 2021 y 2023 la provincia acompañó la formulación de dos proyectos financiados con regalías regionales: uno de placas-huella (vinculó nueve municipios) y otro de vivienda rural dispersa (vinculó siete municipios), ambos ejecutados por los municipios y no directamente por la provincia. *“Nosotros no podemos presentar directamente a regalías... siempre debe ir por intermedio de los municipios”* (Ent. 1). Ambos proyectos fueron impulsados a través de la Gobernación de Antioquia, pues la provincia, como argumenta el director, no puede ser ejecutora directa de los recursos. También la provincia participó en dos postulaciones temáticas: Medio ambiente, con alianzas entre municipios y universidades. Ciencia, tecnología e innovación, a través de la Universidad de Antioquia y EAFIT.

El presidente coincide, aclarando que durante 2020 - 2024 la provincia no gestionó directamente proyectos con recursos del SGR, pues no estaba habilitada como ejecutora y carecía de una unidad técnica permanente. *“La provincia no ha gestionado porque no eran ejecutores de regalías... debería tener una unidad de formulación de proyectos”* (Ent. 2).

La provincia incide en la gestión, formulación y articulación, pero no administra los recursos. Su rol ha sido de intermediaria técnica, no de ejecutora presupuestal. Ambos destacan que sólo hasta 2025 la Provincia Cartama fue reconocida como ejecutora de regalías, lo que representa

un cambio estructural para el próximo periodo. Durante el tiempo analizado, la incidencia que tuvo la provincia en cuanto a gestionar recursos del SGR fue técnica, no financiera, concentrada en asistencia para formulación y articulación intermunicipal. *“El DNP también delega unas funciones y unas competencias sobre los esquemas de ordenamiento territorial en toda la provincia. Sin ese registro, así quisiera, (la Provincia Cartama) no podía porque no estaba registrada como ejecutora de regalías. Ya hoy, formalmente está registrada como ejecutora de regalías, ya sigue el paso dos: formular proyectos y presentarlos ante regalías para aprobación. (...) Yo creo que ese registro no se había hecho por falta de visión, porque se limitaban meramente a los convenios entre municipios y provincias. Pero es que hoy la provincia puede ser la que lidere incluso mayores ejecuciones que los municipios”* (Ent. 2).

El alcalde de Támesis, como presidente del periodo actual de la Junta Provincial hace referencia al Decreto 1033 de 2021, expedido por el Ministerio del Interior, que creó el Sistema de Registro de Esquemas Asociativos Territoriales (REAT), mecanismo que habilita a los EAT a acceder a recursos del Sistema General de Regalías (SGR) y a participar directamente en la formulación y ejecución de proyectos de impacto regional.

### ***Hallazgo 3.2 - Criterios de priorización de proyectos***

La provincia prioriza proyectos de impacto supramunicipal y de sostenibilidad, articulados con su planeación decenal. Esto refuerza su función de planificación y coordinación, aunque depende de la voluntad y recursos de terceros. *“Para este Suroeste... debemos apostar al medio ambiente y al turismo, porque esta zona tiene una vocación muy definida”* (Ent. 2).

1. Procedencia y condiciones de las convocatorias: *“El primer criterio es la procedencia de los recursos... los de la gobernación tenían unas condiciones, los de ambiente y CTI otras”* (Ent. 1).
2. Alineación con el Plan Estratégico Provincial 2022 - 2032: *“El segundo criterio es cómo esto se enmarca en el Plan Estratégico Provincial”* (Ent. 1).
3. Cobertura territorial y pertinencia local: *“En el de las placas-huella participaron nueve municipios; en el de vivienda, siete; en el de medio ambiente, los municipios con áreas protegidas”* (Ent. 1).
4. Capacidad de alianza y cofinanciación: *“El cuarto criterio ha estado asociado con quién... universidades, entidades públicas y privadas”* (Ent. 1).

### **Hallazgo 3.3 - Retos**

El SGR se percibe como un sistema engorroso y excluyente, con trámites complejos (GESPROY, MGA) que desincentivan la gestión desde entidades pequeñas. *“Sigue siendo un sistema muy paquidérmico, lento, engorroso y excluyente... fácilmente uno tira la toalla”* (Ent. 1). La rigidez procedimental del SGR debilita la capacidad técnica de las provincias para formular y ejecutar proyectos de impacto subregional. *“No está pensado para que las cosas se hagan rápido ni bien, ni fortalezca la credibilidad territorial... uno termina satanizado por algo que no está al alcance de uno. No se ha reglamentado el artículo 41 del Plan Nacional de Desarrollo... todo depende de voluntad política”* (Ent. 1).

Ambos entrevistados coinciden en que el marco actual del SGR no facilita una gestión eficiente por parte de las provincias, principalmente porque la falta de reglamentación del artículo 41 del PND<sup>1</sup> limita su papel como ejecutoras de inversión regional. No obstante, sus percepciones divergen en la valoración del sistema: mientras el director considera que el SGR es un mecanismo rígido, centralizado y excluyente, que dificulta la gestión desde esquemas asociativos pequeños (*“no está pensado para que las cosas se hagan rápido ni bien... todo depende de voluntad política”*, Ent. 1), el presidente reconoce que, a pesar de esas limitaciones, el nivel de exigencia técnica de los proyectos de regalías ha impulsado un aprendizaje institucional importante. *“El nivel de exigencia de un proyecto ante regalías hace que las provincias adquieran conocimiento técnico y se vuelvan esquemas más livianos, pero muy ejecutivos”* (Ent. 2). Esta aparente contradicción refleja dos niveles de análisis complementarios: uno estructural, que evidencia las restricciones normativas y procedimentales del sistema; y otro funcional, que reconoce los procesos de fortalecimiento técnico y adaptación institucional que las provincias han desarrollado dentro de ese mismo marco.

La provincia ha logrado avances institucionales, pero todavía no tiene autonomía completa en la gestión de los recursos del SGR. El impacto más tangible es en los procesos de planeación financiera: generación de metodologías, cooperación interinstitucional y consolidación del Plan Estratégico. Sin embargo, la ausencia de reglamentación del artículo 41 del PND 2022-

---

<sup>1</sup> Artículo 41 del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida *“El Gobierno nacional implementará una estrategia diferenciada de fortalecimiento y asistencia técnica para los Esquemas Asociativos Territoriales -EAT en el ejercicio de sus competencias y funciones para la ejecución de sus planes estratégicos. La presentación y ejecución de iniciativas con recursos públicos (...) requerirá que estos estén registrados y actualizados en el Sistema de Registro de Esquemas Asociativos Territoriales -REAT, administrado por el Ministerio del Interior”*.

2026 impide que las provincias se conviertan en actores plenos del sistema de regalías, reduciendo su impacto institucional y territorial. *“Los aprendizajes son positivos... en cómo se formula, pero el sistema sigue siendo muy paquidérmico, lento, engorroso y en parte excluyente”* (Ent. 1).

Los principales retos siguen siendo estructurales y normativos, impidiendo que la provincia asuma plenamente el papel de ente ejecutor de inversión regional. Ambas voces -técnica y política- coinciden en que:

- El SGR no ha transferido recursos directos ni permitido la ejecución provincial, lo que limita su impacto tangible.
- Sin embargo, los procesos de planeación, formulación y articulación impulsados por la figura provincial han fortalecido la capacidad de coordinación territorial.
- Los aprendizajes técnicos derivados del trabajo con regalías, la cooperación internacional y la participación en espacios departamentales han consolidado a Cartama como referente de gestión supramunicipal en Antioquia.
- El principal desafío sigue siendo la reglamentación efectiva y el financiamiento estructural que permita convertir a las provincias en actores ejecutores del desarrollo regional.
- Sin embargo, el fortalecimiento técnico y la articulación lograda posicionan a Cartama como una de las provincias con mayor potencial para ejercer un rol ejecutor en el nuevo ciclo de regalías.

## **PROVINCIA SAN JUAN**

Entrevista:

Ana María Zuleta - Directora Ejecutiva (Ent. 3).

### **1. Estructura organizacional de la Provincia San Juan**

#### ***Hallazgo 1.1 - Estructura formal y órganos de gobierno***

La Provincia San Juan fue constituida bajo la Ordenanza 05 de 2018. Está integrada por seis municipios: Jardín, Andes, Ciudad Bolívar, Hispania, Betania y Salgar. Su estructura sigue el modelo general de gobernanza de las PAP: una Junta Provincial conformada por los alcaldes de los municipios asociados, un delegado del gobernador y un director ejecutivo designado por

la Junta. Sin embargo, la estructura administrativa ha tenido rotación frecuente de directores y ausencia de continuidad en su equipo técnico. *“San Juan ha tenido muchos cambios; la dirección anterior duró poco y solo ahora estamos retomando una línea de trabajo sostenida”* (Ent. 3). Esta inestabilidad ha limitado la consolidación de una visión compartida y la articulación política entre los municipios.

### ***Hallazgo 1.2 - Capacidad administrativa***

El equipo de trabajo es reducido, con apoyo ocasional de contratistas y pasantes, sin planta permanente. La directora explica que la provincia ha tenido que *“empezar casi desde cero”* en su reorganización institucional, tras varios periodos sin continuidad. *“No teníamos base documental ni instrumentos claros; el trabajo ha sido reconstruir y poner la casa en orden”* (Ent. 3). Durante 2024, la entidad logró registrar su Plan Estratégico Provincial ante el Ministerio del Interior, lo que constituye su primera carta de navegación formal. Este proceso marca un punto de partida para la consolidación de una estructura más estable.

### ***Hallazgo 1.3 - Financiamiento***

La financiación de la provincia proviene de los aportes de los municipios asociados, los cuales se caracterizan por ser irregulares e insuficientes. *“Nos sostenemos con los aportes municipales, pero no todos cumplen y los tiempos de pago son inciertos”* (Ent. 3). La directora señala que, ante la falta de flujo constante de recursos, han buscado apoyo en alianzas con el SENA, la Secretaría de Agricultura Departamental y actores del sector privado, para el desarrollo de proyectos agroproductivos y de turismo sostenible. Esta diversificación refleja un esfuerzo por sostener la gestión operativa ante la debilidad presupuestal interna.

## **2. Procesos de planeación y coordinación interinstitucional**

### ***Hallazgo 2.1 - Instrumentos de planeación***

La Provincia San Juan formuló su Plan Estratégico Provincial 2024 - 2034, con acompañamiento técnico del DNP y del Ministerio del Interior, en cumplimiento del Decreto 1033 de 2021. El plan define líneas estratégicas en turismo sostenible, conectividad vial, fortalecimiento agropecuario y servicios públicos rurales. *“Era urgente tener un instrumento*

*que nos diera norte... por primera vez logramos registrarlo ante el Ministerio” (Ent. 3). No obstante, la provincia aún no cuenta con un sistema de seguimiento ni con indicadores consolidados de cumplimiento. Las metas están en proceso de alinearse con los planes de desarrollo municipales 2024 - 2027.*

### ***Hallazgo 2.2 - Coordinación***

La articulación entre los seis municipios ha sido limitada debido a cambios de gobierno y falta de compromiso político sostenido. La directora indica que, en varios periodos, la provincia “*se desactivó*”, y que actualmente se trabaja en recuperar la confianza entre los mandatarios locales. “*Los alcaldes han tenido visiones distintas... a veces no participan o cambian las prioridades cada cuatro años*” (Ent. 3). El reto principal es consolidar una agenda común supramunicipal, que permita gestionar proyectos integrados. Actualmente han retomado los espacios de concertación con Planeación Departamental y el DNP, aunque la dinámica interinstitucional sigue siendo incipiente.

### ***Hallazgo 2.3 - Cooperación***

La provincia ha buscado fortalecer su legitimidad mediante alianzas con instituciones académicas y sectoriales. Entre ellas se destacan:

- El SENA, con quien se desarrollan procesos de formación técnica en agroindustria y emprendimiento rural.
- La Secretaría de Agricultura Departamental con la que se gestiona un programa de apoyo al café y la cadena láctea.
- Proyectos de turismo rural y sostenibilidad ambiental, en colaboración con entidades locales y la academia.

*“Nuestro enfoque es conectar la provincia con la academia, con el SENA y con la institucionalidad departamental; ese es nuestro camino para fortalecernos” (Ent. 3). Estas acciones reflejan una búsqueda de articulación más práctica que formal, donde la cooperación multiactor suple la falta de recursos financieros.*

## **3. Proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR)**

### ***Hallazgo 3.1 - Participación en proyectos SGR***

Durante el periodo analizado, la Provincia San Juan no gestionó proyectos con recursos del SGR de manera directa, debido a su falta de reconocimiento como entidad ejecutora y a la ausencia de un equipo técnico estable. *“No hemos ejecutado proyectos con regalías... hemos acompañado formulaciones municipales, pero la provincia no ha sido ejecutora”* (Ent. 3). Algunos municipios como Betania y Salgar participaron en convocatorias individuales, con apoyo técnico parcial de la provincia. Sin embargo, no se consolidaron iniciativas subregionales financiadas con regalías. La incidencia de la provincia fue, por tanto, indirecta y de acompañamiento técnico.

### ***Hallazgo 3.2 - Criterios de priorización de proyectos***

La priorización de proyectos se orienta hacia el fortalecimiento productivo, el turismo sostenible y el acceso a servicios públicos rurales. La directora subraya que los proyectos deben alinearse al Plan Estratégico Provincial y responder a problemáticas compartidas. *“La prioridad es impulsar proyectos que integren a varios municipios, sobre todo en turismo, conectividad y agroindustria”* (Ent. 3). A pesar de las limitaciones operativas, la provincia ha avanzado en la formulación de un proyecto de salud pública con enfoque territorial y en el diseño de un Plan de desarrollo turístico provincial con acompañamiento académico.

### ***Hallazgo 3.3 - Retos***

La directora reconoce que el principal obstáculo para acceder a los recursos del SGR ha sido la falta de reglamentación para la participación directa de las provincias. *“Mientras las provincias no tengamos una reglamentación clara, dependemos de los municipios o de la Gobernación”* (Ent. 3). Sin embargo, destaca que el proceso de planeación y las experiencias de formulación han generado aprendizajes técnicos importantes, fortaleciendo las capacidades locales en la elaboración de proyectos y en la articulación con entidades del nivel departamental y nacional. *“Ha sido una escuela... nos hemos ido formando y entendiendo cómo funciona el sistema de regalías y la gestión pública”* (Ent. 3).

La incidencia del SGR en la Provincia San Juan durante 2020 - 2024 ha sido incipiente. El proceso de reconstrucción administrativa y la aprobación del Plan Estratégico 2024 - 2034 representan los primeros pasos hacia una gestión territorial más estructurada, al impulsar la capacitación técnica y la articulación entre municipios. La provincia avanza hacia una mayor integración supramunicipal. Los aprendizajes institucionales, la cooperación con entidades

nacionales y la apuesta por el turismo y la agroindustria dejan a la Provincia San Juan en un punto de transición: de la dependencia municipal hacia un esquema más autónomo de gestión territorial, aún en consolidación.

## **PROVINCIA PENDERISCO - SINIFANÁ**

Entrevista: Carlos Sierra - Director Ejecutivo (Ent. 4).

### **1. Estructura organizacional de la Provincia Penderisco - Sinifaná**

#### ***Hallazgo 1.1 - Estructura formal y órganos de gobierno***

La Provincia Penderisco - Sinifaná fue creada mediante la Ordenanza 04 de 2018 y agrupa municipios del Suroeste: Amagá, Angelópolis, Betulia, Concordia, Titiribí, Urrao, y del Occidente de Antioquia: Caicedo y Anzá. Su estructura responde al modelo general de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP): una Junta Provincial conformada por los alcaldes de los ocho municipios asociados, un delegado del gobernador y un director ejecutivo encargado de la representación legal y la coordinación técnica.

#### ***Hallazgo 1.2 - Capacidad administrativa***

La provincia cuenta con un equipo técnico interdisciplinario de apoyo para gestión de proyectos, planeación y comunicación, aunque su planta sigue siendo reducida. La gestión administrativa se ha centrado en la institucionalización de procesos y en la consolidación de alianzas estratégicas con entidades nacionales e internacionales. *“Hemos logrado estructurar una oficina técnica con roles definidos; pasamos de una provincia simbólica a una entidad que planifica y gestiona”* (Ent. 4). La Provincia Penderisco - Sinifaná ha logrado mantener continuidad administrativa y técnica, lo que ha permitido acumular experiencia en gestión pública y sostenibilidad operativa.

#### ***Hallazgo 1.3 - Financiamiento***

Los recursos principales provienen de los aportes municipales establecidos en la Ordenanza 04 de 2018, complementados con convenios con la Gobernación de Antioquia, el DNP y entidades cooperantes. *“Logramos consolidar un esquema financiero mixto que combina aportes*

*municipales, cooperación y proyectos específicos”* (Ent. 4). La provincia ha participado activamente en mesas de trabajo con ICLEI América del Sur y ONU-Hábitat, enfocadas en sostenibilidad territorial, lo que ha favorecido su posicionamiento institucional y la atracción de nuevas fuentes de cooperación. Aunque aún no cuenta con presupuesto autónomo.

## **2. Procesos de planeación y coordinación interinstitucional**

### ***Hallazgo 2.1 - Instrumentos de planeación***

La provincia formuló su Plan Estratégico Provincial 2023 - 2033, con acompañamiento del DNP y de la Secretaría de Planeación Departamental. Este instrumento define como líneas prioritarias la sostenibilidad ambiental, la infraestructura vial, la gobernanza territorial y el fortalecimiento productivo agropecuario. *“El plan estratégico fue nuestro gran paso; allí se articulan las visiones de los municipios y se establecen los proyectos ancla que queremos priorizar”* (Ent. 4).

### ***Hallazgo 2.2 - Coordinación***

La provincia participa de manera activa en la Mesa Departamental de Esquemas Asociativos Territoriales de Antioquia, y ha fortalecido su trabajo con entidades nacionales como el DNP, el Ministerio de Agricultura, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y el Ministerio de Transporte. *“Hoy somos un interlocutor válido ante el Gobierno Nacional; eso antes no pasaba. Nos buscan para pilotar procesos y eso habla de confianza institucional”* (Ent. 4). Además, ha establecido convenios de cooperación con universidades (UdeA, EAFIT, Nacional).

### ***Hallazgo 2.3 - Cooperación***

El director de la provincia argumenta que la articulación con los municipios ha sido sólida, especialmente en temas de medio ambiente, gestión del agua y cambio climático, con apoyo técnico de ICLEI América del Sur. *“El tema ambiental es transversal a toda la provincia; trabajamos con ICLEI en proyectos de carbono neutro y economía circular”* (Ent. 4). La cooperación con ICLEI ha fortalecido las capacidades institucionales para incorporar la variable ambiental en la planeación territorial y en la formulación de proyectos de inversión pública. Esta articulación evidencia un proceso de aprendizaje institucional orientado a la

transición energética y al cumplimiento de compromisos climáticos locales, en coherencia con las políticas nacionales y globales de desarrollo verde.

### **3. Proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR)**

#### ***Hallazgo 3.1 - Participación en proyectos SGR***

Durante el periodo 2020 - 2024, la provincia acompañó y articuló la formulación de varios proyectos con recursos del SGR, aunque la ejecución ha estado a cargo de los municipios y la Gobernación. *“No hemos sido ejecutores directos todavía, pero sí estructuradores y acompañantes de proyectos de impacto regional”* (Ent. 4). Entre los principales proyectos gestionados destacan:

- Proyecto de conectividad vial intermunicipal, articulado con la Gobernación y la ADR.
- Iniciativas de gestión ambiental y cambio climático, apoyadas por ICLEI y recursos SGR de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Proyectos agroproductivos orientados a fortalecer la caficultura, la producción de aguacate y el turismo rural.

La certificación de 2023 abre la posibilidad de que la provincia gestione recursos directos del SGR a partir del nuevo ciclo 2025 - 2026.

#### ***Hallazgo 3.2 - Criterios de priorización de proyectos***

Los proyectos priorizados responden a criterios de impacto supramunicipal, sostenibilidad ambiental y fortalecimiento productivo. *“Priorizamos lo que une a los municipios, no lo que los separa: vías, agua, ambiente y producción sostenible”* (Ent. 4). La provincia ha estructurado un banco de proyectos provincial, alineado con el Plan Estratégico y con las líneas de inversión del SGR, que permite identificar sinergias territoriales y definir proyectos “ancla” para la región.

#### ***Hallazgo 3.3 - Retos***

El principal aprendizaje identificado es la importancia de la planificación previa y la asistencia técnica continua. *“Las provincias no pueden improvisar; deben planificar con rigor técnico para que los proyectos sean viables ante el SGR”* (Ent. 4). Entre los retos se encuentran la falta

de autonomía presupuestal, la dependencia de la Gobernación para la ejecución y la necesidad de fortalecer el marco normativo que permita a las provincias actuar como ejecutoras plenas. Para la Provincia Penderisco - Sinifaná, la certificación nacional en 2023 representa un punto de inflexión en la institucionalización de los Esquemas Asociativos Territoriales en Colombia. La provincia ha logrado avances institucionales, pero todavía no tiene autonomía completa en la gestión de los recursos del SGR. Si bien persisten desafíos financieros y normativos, la Provincia Penderisco -Sinifaná evidencia cómo la articulación técnica, la cooperación internacional y la visión supramunicipal pueden convertir a las provincias en verdaderos actores del desarrollo territorial sostenible en el nuevo ciclo de regalías.

## **PROVINCIA DE LA PAZ**

Entrevista:

Miller Cartagena - Director Ejecutivo (Ent. 5).

### **1. Estructura organizacional de la Provincia de La Paz**

#### ***Hallazgo 1.1 - Estructura formal y órganos de gobierno***

La Provincia Para la Paz se rige por la Ordenanza 06 de 2018, y está conformada por los municipios de La Unión, Abejorral, Sonsón, Argelia y Nariño, ubicados en el Oriente de Antioquia. La Junta Provincial está compuesta por los alcaldes de los municipios asociados, junto con un director ejecutivo.

*“La toma de decisiones se realiza en la Junta Provincial, donde todos los alcaldes y la Gobernación tienen voz y voto para garantizar que los proyectos beneficien equitativamente a todos los municipios”* (Ent. 5).

#### ***Hallazgo 1.2 - Capacidad administrativa***

La estructura administrativa de la provincia está compuesta por un equipo técnico especializado, incluyendo áreas como infraestructura, jurídica, control interno y fiscalización, aunque el director subraya que la falta de personal técnico estable sigue siendo un desafío importante para mantener la continuidad de los proyectos. *“El equipo es sólido, pero la provincia necesita más personal especializado para fortalecer la gestión técnica”* (Ent. 5). A

pesar de la calidad técnica del equipo, se destaca que la dependencia de contratistas limita la estabilidad administrativa y la capacidad de acción a largo plazo.

### ***Hallazgo 1.3 - Financiamiento***

El financiamiento de la provincia proviene de los aportes de los municipios, así como de recursos externos. Sin embargo, el director menciona que la irregularidad en los aportes municipales y la falta de autonomía financiera dificultan la ejecución de proyectos sin depender de recursos de la Gobernación o de otras entidades. *“La falta de recursos propios y la dependencia de las contribuciones de los municipios complican nuestra capacidad para ejecutar proyectos con autonomía”* (Ent. 5). La provincia busca apoyo a través de alianzas con la Gobernación y otras entidades, aunque la inestabilidad financiera sigue siendo un reto.

## **2. Procesos de planeación y coordinación interinstitucional**

### ***Hallazgo 2.1 - Instrumentos de planeación***

La provincia ha implementado un Plan Estratégico Provincial que aborda áreas clave como infraestructura vial, salud, educación y gestión ambiental. Este plan se ha convertido en el principal marco de referencia para la toma de decisiones. *“El plan estratégico es la base para toda la planificación, que se alinea con los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional”* (Ent. 5). A pesar de esto, la implementación del plan sigue enfrentando obstáculos debido a la falta de coordinación efectiva entre los actores locales y regionales.

### ***Hallazgo 2.2 - Coordinación***

La coordinación interinstitucional con la Gobernación de Antioquia y el DNP ha sido clave para garantizar la alineación de proyectos. Sin embargo, el director señala que la coordinación intermunicipal sigue siendo una de las mayores fortalezas, especialmente en infraestructura vial y gestión ambiental. *“Nos hemos reunido con la Gobernación para asegurarnos de que nuestros proyectos estén alineados con las políticas regionales y nacionales”* (Ent. 5). La coordinación efectiva en estos espacios ha permitido que la provincia avance, aunque persisten desafíos para integrar todos los actores del territorio.

### ***Hallazgo 2.3 - Cooperación***

La provincia ha establecido alianzas estratégicas con actores externos, tanto gubernamentales como internacionales, lo que ha sido clave para ejecutar proyectos en áreas de reconciliación y memoria histórica, y también en proyectos de infraestructura y sostenibilidad. *“La cooperación internacional ha sido un pilar fundamental para financiar nuestros proyectos más grandes”* (Ent. 5). Además, han generado articulaciones con organizaciones comunitarias para apoyar el desarrollo local y dar respuesta a necesidades específicas de las comunidades.

### **3. Proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR)**

#### ***Hallazgo 3.1 - Participación en proyectos SGR***

La provincia no ha sido ejecutora directa de los recursos del SGR, aunque ha participado activamente en la formulación de proyectos y en la gestión técnica. Los proyectos que han sido financiados a través del SGR han sido ejecutados principalmente por los municipios, con la provincia actuando como facilitadora. *“Aún no podemos gestionar directamente los recursos, pero hemos apoyado la formulación y ejecución de proyectos con la Gobernación”* (Ent. 5). Este enfoque ha permitido a la provincia tener una incidencia técnica, pero no financiera, debido a las limitaciones en el acceso directo a los fondos.

#### ***Hallazgo 3.2 - Criterios de priorización de proyectos***

Los criterios de selección de los proyectos incluyen la alineación con el Plan Estratégico Provincial, la cooperación intermunicipal, y la pertinencia local. *“Para la selección de proyectos, buscamos siempre que estos sean supramunicipales, que beneficien a la región en su conjunto”* (Ent. 5).

#### ***Hallazgo 3.3 - Retos***

El sistema de regalías sigue siendo percibido como engorroso y excluyente, con procesos que dificultan la gestión rápida y eficiente desde las provincias. *“El sistema sigue siendo muy lento y complejo. Necesitamos reformas para que las provincias puedan acceder y ejecutar proyectos más rápidamente”* (Ent. 5). A pesar de los avances en la gestión de regalías, el director menciona que la falta de reglamentación específica limita la capacidad de las provincias para ser actores clave en la ejecución de proyectos regionales.

A pesar de los esfuerzos realizados por la Provincia de la Paz en la formulación de proyectos, la incidencia del SGR en la región durante el periodo 2020 - 2024 muestra una limitada capacidad de ejecución directa. Aunque la provincia ha participado activamente en la formulación de proyectos y en la coordinación interinstitucional, la falta de autonomía financiera sigue siendo una barrera significativa. El acceso directo a los fondos del SGR sigue siendo restringido, lo que limita el alcance de los proyectos que se pueden ejecutar sin depender de delegaciones de recursos de la Gobernación o de los municipios.

El Plan Estratégico Provincial, aunque bien diseñado, sigue sin una implementación sólida, ya que depende principalmente de la voluntad política de los actores locales y regionales. La coordinación intermunicipal, si bien es un logro importante, no se ha traducido en una ejecución efectiva de proyectos debido a las dificultades normativas y operativas. La falta de reglamentación efectiva sobre el artículo 41 del PND impide que la provincia pueda actuar con autonomía y agilidad, afectando directamente su capacidad para gestionar los recursos que se le asignen.

## **PROVINCIA MINERO - AGROECOLÓGICA**

Entrevista:

Diego Tibaquirá - Director Ejecutivo (Ent. 6).

### **1. Estructura organizacional de la Provincia Minero - Agroecológica**

#### ***Hallazgo 1.1 - Estructura formal y órganos de gobierno***

La Provincia Minero-Agroecológica del Nordeste se constituyó en 2019 mediante la Ordenanza 30 para los municipios Vegachí, Yalí, Yolombó, Remedios, Segovia, y Amalfi desde 2025, con el propósito de articular la planificación territorial, la gestión de proyectos y la cooperación entre municipios de vocación minera y agroecológica. Su estructura está compuesta por una Junta Provincial integrada por los alcaldes de los municipios asociados, una Mesa Técnica y una Secretaría Técnica que proporciona soporte administrativo. *“La estructura ha sido bastante funcional porque, al tener un espacio formalizado de coordinación, se han podido tomar decisiones colectivas con mayor celeridad y coherencia territorial”* (Ent. 6).

#### ***Hallazgo 1.2 - Capacidad administrativa***

Aunque el diseño organizativo ha favorecido la articulación intermunicipal, persisten desafíos en capacidades técnicas y disponibilidad financiera. *“El principal reto son las diferencias en capacidades técnicas entre los municipios y la necesidad de institucionalizar procesos para garantizar continuidad en el largo plazo”* (Ent. 6). La provincia requiere consolidar un equipo técnico estable que garantice la continuidad de los proyectos más allá de los cambios de administración.

Aunque la provincia cuenta con aportes de los municipios asociados y apoyo de la Gobernación, estos recursos son insuficientes y variables. El director reconoce que la sostenibilidad depende de la capacidad de cada municipio para cumplir con sus compromisos financieros y de la gestión de convenios externos. Las decisiones se toman en la Junta Provincial mediante votación de los alcaldes, apoyada en informes técnicos de los comités especializados, lo que ha fortalecido la transparencia en la gestión. *“Los consensos se logran en la Junta Provincial mediante votación entre los alcaldes y con base en los informes técnicos”* (Ent. 6).

### ***Hallazgo 1.3 - Financiamiento***

*“El principal reto son las diferencias en capacidades técnicas entre los municipios y la necesidad de institucionalizar procesos para garantizar continuidad en el largo plazo”* (Ent. 6). Esta disparidad genera dependencia financiera y limita la estabilidad institucional, afectando la posibilidad de ejecutar proyectos continuos o mantener un equipo técnico permanente.

## **2. Procesos de planeación y coordinación interinstitucional**

### ***Hallazgo 2.1 - Instrumentos de planeación***

La provincia cuenta con un Plan Estratégico Provincial que articula los objetivos de desarrollo de los municipios con las políticas del Plan Departamental de Desarrollo y las estrategias nacionales para territorios mineros y agroecológicos. Este instrumento ha permitido orientar las prioridades hacia la diversificación productiva y la sostenibilidad ambiental, aunque aún carece de indicadores robustos de seguimiento.

### ***Hallazgo 2.2 - Coordinación***

Entre 2020 y 2024 se fortalecieron los convenios con la Gobernación de Antioquia y el DNP, que han permitido incorporar la provincia en la agenda departamental y nacional de ordenamiento territorial. Asimismo, se avanzó en estudios sobre el Distrito Minero Especial del Nordeste Antioqueño, lo que posiciona a la provincia como interlocutora entre la minería, el ambiente y la producción agroecológica.

### ***Hallazgo 2.3 - Cooperación***

La provincia ha establecido alianzas con universidades regionales y con empresas del sector minero-agroindustrial, orientadas a diagnósticos territoriales, restauración de cuencas y promoción de buenas prácticas. Además, se exploran alianzas internacionales para proyectos de sostenibilidad en territorios mineros. Estas alianzas aportan capacidades técnicas, aunque no suplen la falta de financiación estable.

## **3. Proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR)**

### ***Hallazgo 3.1 - Participación en proyectos SGR***

La provincia ha acompañado a los municipios en la formulación y articulación técnica de proyectos, sin acceder aún de forma directa a los fondos del SGR. *“La provincia ha acompañado a los municipios en la formulación de proyectos con recursos del SGR, aunque todavía no accede directamente a estos fondos”* (Ent. 6). Su rol ha sido principalmente asesor y articulador, apoyando a los entes territoriales en la preparación de proyectos de infraestructura y ambiente.

### ***Hallazgo 3.2 - Criterios de priorización de proyectos***

Los criterios de selección se centran en:

1. Proyectos con impacto subregional y sostenibilidad ambiental.
2. Fortalecimiento productivo minero-agroecológico.
3. Equilibrio territorial en la distribución de beneficios. *“Se priorizan proyectos que generen desarrollo regional equilibrado, sostenibilidad ambiental y fortalecimiento productivo”* (Ent. 6).

### ***Hallazgo 3.3 - Retos***

El director argumenta que la planificación articulada y la transparencia son condiciones indispensables para acceder a recursos del SGR. No obstante, la provincia enfrenta limitaciones estructurales derivadas de su falta de autonomía jurídica como ejecutora de proyectos, lo que restringe la obtención y administración directa de recursos.

La Provincia Minero-Agroecológica avanza en su propósito de planificación subregional funcional y articulado, con avances en cooperación y planeación territorial. Sin embargo, su incidencia real en la inversión pública sigue siendo restringida por la falta de autonomía financiera y ejecutora. Aunque ha fortalecido la gobernanza intermunicipal y posicionado una agenda de desarrollo sostenible en torno a la minería responsable y la producción agroecológica, la ausencia de acceso directo al SGR y la disparidad técnica entre municipios limitan su impacto.

### **Visión departamental sobre la incidencia del SGR en las Provincias Administrativas y de Planificación de Antioquia.**

Entrevista: Eugenio Prieto Soto

Director del Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia (DAP) (Ent. 7).

El Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia (DAP) ejerce el rol de órgano rector de la planeación territorial y de la coordinación de los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) en el departamento. Desde este nivel se orienta la articulación entre los planes de desarrollo municipales, departamentales y los instrumentos de planificación de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP), así como la incorporación de fuentes de financiación como el Sistema General de Regalías (SGR) dentro de los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial.

Eugenio Prieto, actual director de Planeación del departamento de Antioquia plantea una lectura estructural del ordenamiento territorial colombiano a partir de los principios constitucionales de unidad y autonomía, insistiendo en que la descentralización debe entenderse como un medio para alcanzar la autonomía territorial, y no como un fin en sí mismo. En su diagnóstico, Colombia continúa “coja en lo fiscal”, ya que el 85 % del recaudo tributario se concentra en la Nación, mientras departamentos y municipios apenas alcanzan el 15 %, lo

que impide un equilibrio entre niveles de gobierno. Desde esta perspectiva, identifica el centralismo fiscal y normativo como la principal barrera para la autonomía de las provincias, pese a los avances en su reconocimiento jurídico. A su juicio, la Constitución de 1991 abrió la posibilidad de crear regiones y provincias como figuras de rango constitucional, pero el desarrollo legal -especialmente la Ley 1454 de 2011 y la Ley 1962 de 2019- se ha quedado corto para dotarlas de competencias y recursos reales. En sus palabras, las provincias “*nacieron tullidas*”, aludiendo al artículo 16 de la Ley 1454 que las reconoce, pero les impide acceder directamente a recursos del Sistema General de Participaciones, del SGR o del Presupuesto General de la Nación.

El director explica que la Gobernación de Antioquia ha avanzado en la operacionalización del modelo provincial mediante la Ordenanza 027 de 2023, que derogó la 068 de 2018 y estableció una arquitectura más sólida de gobernanza territorial. En su marco se definieron consejos provinciales de planeación, regulación, fomento y desarrollo económico sostenible, que buscan articular los niveles nacional, departamental y municipal bajo un enfoque de gobernanza multinivel. Asimismo, destaca la delegación progresiva de competencias desde el departamento hacia las provincias, especialmente en materia de catastro multipropósito y fortalecimiento fiscal y financiero. Según Prieto, se van a entregar estas competencias a provincias como Cartama y San Juan, lo que representa un paso hacia la autonomía técnica y administrativa. Este proceso se complementa con la actualización catastral y la formulación de estatutos tributarios municipales, concebidos como instrumentos para mejorar la capacidad fiscal del territorio.

En relación con el Sistema General de Regalías, Prieto reconoce que, aunque el diseño institucional prevé la posibilidad de que las provincias accedan directamente a los recursos, “*eso todavía no está funcionando bien*” (Ent. 7). Precisa que las provincias han ejecutado proyectos por delegación -mediante asignación de funciones de los municipios o del departamento-, pero no cuentan con habilitación para presentar y ejecutar proyectos de manera directa. Este vacío normativo, sostiene, limita la verdadera descentralización del SGR y perpetúa la dependencia de las entidades territoriales de menor nivel. No obstante, subraya que el SGR no debe asumirse sólo como una fuente de financiación, sino como un instrumento de planificación regional que permite orientar la inversión pública hacia las vocaciones y prioridades territoriales definidas colectivamente.

El director de Planeación introduce un enfoque conceptual sobre el ordenamiento del territorio que denomina “*hidrotorio antioqueño*”, entendido como una visión ecológica del desarrollo territorial basada en la gestión integrada de cuencas y ecosistemas. Para él, la planeación regional debe orientarse por las vocaciones naturales y ambientales, promoviendo un desarrollo “*regenerativo, productivo y con equidad*” (Ent. 7).

La visión de Planeación Departamental aporta una mirada estructural y normativa que enmarca los hallazgos provinciales dentro de un proceso más amplio de construcción del Estado territorial. Mientras los directores provinciales enfatizan las limitaciones operativas y financieras para acceder al SGR, Prieto identifica la raíz de esas limitaciones en la ausencia de equilibrio fiscal y en el carácter incompleto de la descentralización.

En la dimensión institucional, su discurso refuerza los diagnósticos locales sobre la falta de autonomía, pero los reinterpreta como efecto del diseño estatal y no como falla de gestión. En la dimensión de procesos de planeación regional, converge con las provincias en la importancia de la planeación estratégica de largo plazo, aunque amplía el marco al integrar los conceptos de gobernanza multinivel y autonomía funcional.

Desde el punto de vista financiero, la entrevista confirma la complejidad de canales directos para el acceso al SGR por parte de las provincias, situación que los propios directores han señalado reiteradamente. Sin embargo, Prieto aporta un horizonte de transformación: la delegación de competencias fiscales y catastrales que podría fortalecer la capacidad de gestión de recursos propios y diversificar la financiación territorial.

Por último, en la dimensión territorial, el planteamiento del “hidrotorio” amplía el alcance de los hallazgos locales al proponer un enfoque ecosistémico y funcional del desarrollo provincial, donde las provincias actúan como unidades de gestión de cuencas y sistemas ambientales integrados.

En síntesis, se evidencia la brecha persistente entre la arquitectura normativa del ordenamiento territorial y su capacidad operativa real. Aunque las leyes 1454 de 2011 y 1962 de 2019 reconocen la figura provincial, su desarrollo reglamentario y financiero sigue inconcluso manteniendo a las PAP como instancias de intermediación técnica sin autonomía efectiva. En consecuencia, la visión departamental resitúa el debate: el desafío no radica únicamente en lograr que las provincias accedan a recursos del SGR, sino en consolidar las condiciones

jurídicas, técnicas y fiscales que les permitan ejercer un papel real en la planeación y el desarrollo regional.

La lectura de del director de Planeación departamental aporta una validación estructural de los hallazgos de campo: la incidencia del SGR en las provincias es todavía incipiente, pero su potencial de transformación depende de la consolidación institucional y de un modelo de descentralización que, más que financiero, sea territorial y funcional.

### **Visión nacional y legislativa sobre la incidencia del SGR en las Provincias Administrativas y de Planificación de Antioquia**

Entrevista: Juan Fernando Espinal Ramírez

Representante a la Cámara por Antioquia (Ent. 8)

El representante a la Cámara Juan Fernando Espinal Ramírez aporta una lectura desde el nivel nacional sobre las limitaciones estructurales del ordenamiento territorial y del Sistema General de Regalías (SGR) frente al papel de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP). Su análisis combina una crítica al centralismo fiscal con una propuesta de reforma normativa que permita consolidar la descentralización funcional y financiera en Colombia.

El representante plantea que, a más de treinta años de la Constitución de 1991, Colombia sigue siendo un Estado centralista, en el que *“los departamentos pagan o tributan 30 o 35 billones de pesos a la Nación y solo retornan 5 o 6 billones anuales”* (Ent. 8). Considera que la descentralización no se ha materializado, especialmente en el plano fiscal, y que las provincias *“nacieron sin competencias reales ni capacidad de gestión”*, situación que impide su consolidación como actores del desarrollo territorial. Esta lectura coincide con los diagnósticos de los directores provinciales y del director de Planeación Departamental, pero ubica la raíz del problema en la ausencia de una Ley Marco de Provincias, que reglamente las competencias, funciones y acceso a recursos de estas entidades.

Espinal sostiene que la prioridad legislativa debe ser la aprobación de una Ley de Provincias que complemente el marco constitucional y las leyes 1454 de 2011 y 1962 de 2019. Afirma: *“debe existir una ley marco de las provincias dentro de la estrategia de descentralización que trae la Constitución de 1991”*, pues sin esa regulación las provincias *“no pueden ejecutar nada, sólo articular”* (Ent. 8). El congresista incluso reconoce que un proyecto de este tipo fue

presentado en el pasado, pero “*fracasó*”, subrayando la falta de voluntad política en el Congreso y en el Gobierno Nacional para completar el diseño institucional. Esta afirmación refuerza los hallazgos de campo sobre la indefinición jurídica y operativa que limita la gestión provincial.

Espinal coincide en que el Sistema General de Regalías no ha operado efectivamente para las provincias: “*eso no ha operado. Nacieron en la norma, pero no han terminado de nacer*” (Ent. 8). Según su análisis, el acceso a los recursos sigue siendo indirecto, canalizado a través de gobernaciones y municipios, que concentran las decisiones y la ejecución de proyectos. A pesar de que el marco del SGR reformado abrió la posibilidad de participación de los esquemas asociativos, el congresista concluye que las provincias continúan siendo “*articuladores, no ejecutores*”. De hecho, señala que “*los recursos de la provincia terminan siendo gestionados por los municipios... él [Carlos Naranjo – Provincia Cartama] monta proyectos regionales, pero termina primando la voluntad del mandatario municipal*” (Ent. 8), evidenciando la asimetría de poder entre niveles territoriales.

Desde una mirada más prospectiva, Espinal identifica al Suroeste antioqueño como un territorio con “*una oportunidad grandísima de desarrollo económico*”, condicionado a la finalización de las vías 4G, la gestión ambiental y la planificación del suelo frente a fenómenos como la gentrificación (Ent. 8). Subraya que las provincias podrían cumplir un papel clave como instancias de planificación supramunicipal, especialmente si se les otorgan competencias en infraestructura, turismo, cultura y gestión catastral. En sus palabras, “*la provincia es una herramienta muy interesante, pero no la hemos sabido aprovechar por falta de claridad en sus competencias*” (Ent. 8).

La visión del representante Espinal complementa los hallazgos territoriales y departamentales al situar el debate en el plano normativo y político. Su discurso refuerza la idea de que la incidencia del SGR en las provincias es estructuralmente limitada por un modelo fiscal centralista y por la falta de desarrollo legislativo. Mientras los directores provinciales y señalan avances en planeación y coordinación, Espinal sostiene que dichos logros son insuficientes sin un marco jurídico que garantice autonomía ejecutiva y presupuestal. En términos de gobernanza, su postura propone una evolución del modelo provincial hacia un esquema con competencias definidas en áreas estratégicas (infraestructura, seguridad, turismo y catastro), similar al de las áreas metropolitanas, pero adaptado a contextos rurales.

## **Conclusiones**

### **Conclusión del Objetivo 1: Estructura y articulación de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) de Antioquia.**

El análisis permitió evidenciar que, si bien las Provincias Administrativas y de Planificación de Antioquia cuentan con una estructura formalmente constituida, en la práctica presentan limitaciones que afectan su capacidad de articulación y gestión. Todas las provincias analizadas disponen de una Junta Provincial conformada por los alcaldes de los municipios asociados y de una dirección ejecutiva que lidera el proceso, lo que denota un cumplimiento básico del modelo organizativo.

Sin embargo, la debilidad se manifiesta en la insuficiencia de equipos técnicos robustos que respalden las funciones de planificación, formulación y seguimiento de proyectos regionales. Esta carencia limita la autonomía técnica de las provincias y restringe su capacidad para materializar las estrategias de desarrollo territorial y planeación conjunta.

Asimismo, se identificó una brecha entre la existencia formal de las Juntas Provinciales y su funcionamiento efectivo. Aunque las instancias están conformadas, su dinámica operativa depende en gran medida de la voluntad política de los alcaldes y de la priorización que estos otorguen a la agenda provincial. En algunos casos, la participación es activa y periódica; en otros, la inasistencia o la falta de continuidad debilitan la institucionalidad y reducen el potencial de articulación regional.

En síntesis, las PAP muestran avances en su estructuración formal, pero aún enfrentan retos significativos en su consolidación funcional, principalmente por la fragilidad técnica e institucional que impide una articulación plena y sostenida entre los actores territoriales.

### **Conclusión del Objetivo 2: Procesos de planeación y mecanismos de coordinación interinstitucional.**

El análisis evidenció que las Provincias Administrativas y de Planificación de Antioquia han avanzado en la estructuración de sus procesos de planeación, impulsadas por los marcos normativos recientes, en especial por el Decreto 1033 de 2021, que orienta la consolidación de esquemas asociativos territoriales. Varias provincias han iniciado el proceso para obtener el

registro ante el Ministerio del Interior, condición que les permitirá consolidar su carácter institucional y acceder de manera más formal al Sistema General de Regalías (SGR).

En términos de planeación, se observa que las provincias han incorporado instrumentos estratégicos de mediano y largo plazo, alineados con las orientaciones del desarrollo departamental y los planes municipales. Sin embargo, la articulación efectiva entre estos niveles aún se encuentra en construcción: los planes de desarrollo de los municipios asociados cambian cada 4 años y no siempre se construyen teniendo en cuenta los planes estratégicos provinciales de mediano y largo plazo. En igual sentido acontece con las prioridades con las diferentes administraciones del nivel departamental.

A pesar de contar con los instrumentos de planeación requeridos, la debilidad técnica y la alta rotación del personal, tanto al interior de las provincias como en las administraciones locales, departamentales y nacionales, limitan la implementación sostenida de dichos mecanismos. La dependencia de contrataciones por prestación de servicios y la escasa disponibilidad presupuestal restringen la continuidad de los equipos técnicos, generando vacíos en la ejecución, seguimiento y evaluación de los planes.

En síntesis, las PAP de Antioquia muestran avances normativos y procedimentales en la consolidación de sus procesos de planeación, pero persisten desafíos significativos en la coordinación interinstitucional y en la capacidad operativa para traducir la planeación en resultados concretos. Su fortalecimiento depende, por tanto, de garantizar estabilidad institucional, recursos técnicos permanentes y una mayor articulación entre los niveles municipal, provincial, departamental y nacional.

### **Conclusión del Objetivo 3: Proyectos y sectores financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR)**

El análisis de la relación entre las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) de Antioquia y el Sistema General de Regalías (SGR) evidencia que el acceso directo de estas figuras a los recursos del sistema aún es incipiente. Ninguna de las provincias estudiadas ha presentado hasta la fecha proyectos propios ante el SGR, debido a que solo recientemente algunas lograron obtener el registro formal en el Sistema de Registro de Esquemas Asociativos Territoriales ante el Ministerio del Interior, condición indispensable para acceder de manera directa a dicha fuente de financiación.

Sin embargo, se identificaron avances en la articulación indirecta con el sistema. En varios casos, los municipios integrantes de las provincias han presentado proyectos al SGR con el acompañamiento técnico y metodológico de los directores y equipos de las provincias, especialmente en la fase de estructuración y formulación. Asimismo, algunas provincias han fungido como administradoras delegadas de proyectos financiados a través del SGR, ya sea en coordinación con los municipios asociados o con la Gobernación de Antioquia.

Los proyectos formulados y ejecutados en los territorios provinciales se orientan principalmente a los sectores estratégicos definidos en los planes de desarrollo municipales, es decir, en infraestructura vial, educación, desarrollo rural (Vías terciarias), medio ambiente y turismo—, reflejando una coherencia temática con las vocaciones económicas y las prioridades regionales.

En conjunto, los hallazgos muestran que la vinculación de las provincias al SGR se encuentra en una etapa de transición y consolidación normativa. A pesar de los avances legales, especialmente a partir del Decreto 1033 de 2021, aún persisten retos institucionales y operativos que limitan la gestión directa de los recursos. El fortalecimiento de la capacidad técnica, la consolidación del registro asociativo y la generación de mecanismos de planificación compartida serán condiciones esenciales para que las PAP puedan participar activamente en la financiación y ejecución de proyectos de impacto regional.

### **Conclusiones asociadas al objetivo general:**

#### **Dispersión normativa e inmadurez institucional del modelo provincial**

La dispersión o fragmentación normativa entre el Sistema General de Regalías (Ley 1530 de 2012, Ley 2056 de 2020 y sus decretos reglamentarios que son múltiples y presentan ajustes permanentes) y la regulación de los Esquemas Asociativos Territoriales -particularmente las Provincias Administrativas y de Planificación- constituye uno de los principales obstáculos para su consolidación institucional. Aunque existen disposiciones que reconocen la posibilidad de que las provincias formulen directamente y ejecuten recursos del SGR (como el Decreto 1033 de 2021 y el artículo 41 del Plan Nacional de Desarrollo), estas se encuentran en buena medida fragmentadas y sin un marco unificado que articule las competencias y fuentes de financiación directas entre los niveles nacional, departamental y subregional. Esta fragmentación normativa genera tres consecuencias directas:

Debilidad estructural, pues la dispersión y superposición de normas no sólo generan vacíos de competencia y financiación, sino que también prolongan la dependencia política y financiera de las provincias frente a los niveles municipal y departamental.

Distorsión en los procesos de planeación, pues las provincias deben ajustar sus instrumentos estratégicos a múltiples marcos normativos sin contar con lineamientos unificados de seguimiento y evaluación. Un ejemplo lo ilustra la siguiente situación: algunas normas para los EAT dependen del Mininterior pero que la vigilancia, control, monitoreo y acompañamiento dependen del DNP, lo cual genera grandes dificultades.

Incertidumbre financiera, ya que no existe un rubro de asignación específico ni obligatorio de financiación para los EAT ni en el presupuesto nacional ni en el departamental ni en el municipal, ni en el sistema de regalías. Esta situación no es ajena a lo que encontramos recurrentemente en la revisión bibliográfica, es decir, que el aspecto financiero de los EAT siempre surge como la principal dificultad. No hay financiación definida ni para el funcionamiento ni mucho menos para la inversión, y depende siempre de los aportes de los miembros cuya “voluntad” es variable.

En síntesis, la experiencia antioqueña demuestra que el desarrollo provincial ha sido más institucional y de ajuste sobre la marcha, que normativamente planificado. La dispersión normativa no sólo fragmenta el sistema institucional, sino que reproduce relaciones verticales de poder que obstaculizan la descentralización real y la autonomía territorial de las provincias. En esta medida el fortalecimiento institucional de las PAP depende más de la voluntad política de alcaldes y gobernadores, que de un diseño jurídico más robusto, consistente y efectivo. En la práctica, cada alcalde y cada gobernador que llega impone su voluntad, según le “guste o no” el EAT y sus énfasis, complejizando la permanencia y ejecución de prioridades y de proyectos.

### **El círculo vicioso: la sostenibilidad financiera como condición estructural del fortalecimiento provincial**

El análisis comparativo de las cinco Provincias Administrativas y de Planificación (Cartama, San Juan, Penderisco-Sinifaná, La Paz y Minero-Agroecológica) revela una coincidencia central: la dimensión financiera constituye un factor determinante para el fortalecimiento estructural y de planeación conjunta supramunicipal de las provincias. En todos los casos, los directores coinciden en que la ausencia de recursos propios limita la consolidación de equipos

permanentes de formulación, seguimiento y evaluación de proyectos, impidiendo que las provincias se consoliden como verdaderos sistemas de planeación regional.

Aunque el marco normativo (Ley 1530 de 2012, Ley 2056 de 2020 y Decreto 1033 de 2021) reconoce la posibilidad de acceder al Sistema General de Regalías (SGR), la dependencia de los aportes municipales, frecuentemente irregulares o insuficientes, -a pesar de que hay compromisos escritos de los municipios miembros, estos no siempre se cumplen y sobre todo son inciertos en el momento de los desembolsos- y la inexistencia de un rubro presupuestal específico para los Esquemas Asociativos Territoriales, reduce la capacidad operativa de las provincias a la gestión técnica o al acompañamiento en la formulación de proyectos. Esta restricción financiera genera un círculo vicioso: sin recursos no pueden estructurar unidades técnicas propias, y sin esas unidades no pueden presentar proyectos directamente ni ejecutar proyectos que les permitan generar sostenibilidad y fortalecimiento de sus estructuras administrativas.

La autonomía financiera no es sólo un requisito administrativo, sino una condición para garantizar la posibilidad de tener un proceso de planeación conjunta y el desarrollo regional. Sin recursos estables, las provincias carecen de la capacidad para ejercer plenamente su función de articuladoras del territorio, convirtiéndose en instancias de concertación frágiles y dependientes de los ciclos políticos municipales.

### **La voluntad política departamental como catalizador del desarrollo provincial**

El fortalecimiento de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) en Antioquia depende en gran medida de la voluntad política del nivel departamental para consolidar un modelo territorial integral de planeación regional. Las entrevistas con directores provinciales y con actores institucionales revelan que, más allá de la normativa habilitante, el impulso efectivo de las provincias ha respondido a decisiones estratégicas de los gobiernos departamentales, particularmente a su disposición de transferir competencias, acompañamiento técnico y recursos.

La Gobernación de Antioquia, a través de la Dirección de Planeación Departamental, ha manifestado la intención de construir un sistema compuesto por 14 provincias y tres áreas metropolitanas, con el propósito de integrar todo el territorio en un esquema articulado de desarrollo regional. Este proceso implica delegar funciones concretas, como la gestión del catastro multipropósito, la planeación vial y la gestión ambiental, que, además de aportar

fuentes de financiación directa, permitirían fortalecer las estructuras técnicas y operativas de las provincias.

Sin embargo, este avance continúa condicionado por factores de coyuntura política y no por un marco institucional estable. Hasta ahora la consolidación de las provincias ha dependido de gobiernos que las consideran una prioridad, más que de un mandato jurídico permanente. De ahí que la sostenibilidad del modelo provincial no pueda descansar únicamente en la voluntad de los mandatarios de turno, sino en una política pública de largo plazo que garantice la transferencia efectiva de competencias y recursos desde el nivel departamental y nacional.

En este sentido, la experiencia antioqueña confirma que la voluntad política es un catalizador necesario pero insuficiente: sin mecanismos de institucionalización y financiación estables, los avances obtenidos en materia de gobernanza territorial corren el riesgo de ser episódicos o reversibles con los cambios de administración.

## **Recomendaciones**

**Fortalecimiento técnico y administrativo de las provincias:** Es fundamental consolidar equipos técnicos permanentes con perfiles especializados en planeación, formulación de proyectos y gestión territorial. Esto requiere pasar de esquemas temporales de contratación por prestación de servicios a estructuras institucionales estables que garanticen continuidad y calidad técnica.

**Garantizar recursos financieros sostenibles:** Se recomienda que la Gobernación de Antioquia, en articulación con el Gobierno Nacional, diseñe estrategias de cofinanciación para fortalecer la operación de las provincias. Esto incluye asignar partidas presupuestales específicas o crear incentivos dentro del Sistema General de Regalías que favorezcan la presentación y ejecución de proyectos provinciales.

**Capacitación y acompañamiento en gestión del SGR:** Dado que el acceso directo de las provincias a los recursos del Sistema General de Regalías es reciente, se recomienda implementar programas de formación y asistencia técnica en formulación, evaluación y ejecución de proyectos, con acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del Ministerio del Interior.

**Monitoreo y evaluación de los instrumentos de planeación:** Las provincias deben establecer sistemas de seguimiento y evaluación de sus planes estratégicos, asegurando la trazabilidad de las metas y la rendición de cuentas a los municipios asociados y a la ciudadanía. Este componente fortalecería la legitimidad y la transparencia institucional.

**Incentivar la cooperación entre provincias:** Se propone promover proyectos conjuntos entre provincias vecinas que compartan dinámicas territoriales similares (por ejemplo, en corredores logísticos, turísticos o ambientales). Esta cooperación permitiría aprovechar economías de escala y construir una visión más integrada del desarrollo regional.

**En síntesis:** El fortalecimiento de las capacidades técnicas de las provincias requiere una política nacional de financiación estructural para los Esquemas Asociativos Territoriales, que reconozca su papel estratégico en la gobernanza multinivel y garantice los recursos necesarios para que la planeación regional trascienda lo declarativo y se consolide como una práctica efectiva de gestión territorial. En este mismo sentido, el representante a la Cámara por Antioquia, Juan Espinal, ha señalado la urgencia de una ley marco que respalde y reglamente de manera integral el funcionamiento y la sostenibilidad de las provincias administrativas y de planificación en Colombia.

## **Anexos**

### **1. Preguntas entrevistas semiestructuradas**

#### **Bloque 1: Experiencias de articulación organizacional**

1. ¿Cómo describiría la estructura organizacional de su EAT y qué tan funcional ha sido para la toma de decisiones colectivas?
2. ¿Qué mecanismos han utilizado los municipios miembros para articularse en torno a objetivos comunes, y qué fortalezas y limitaciones ha encontrado?
3. ¿Considera que la participación de todos los municipios en las decisiones es equitativa? ¿Por qué?

#### **Bloque 2: Mecanismos de coordinación interjurisdiccional**

4. ¿Qué tipo de espacios o instancias de coordinación interinstitucional se han consolidado entre el PAP, la Gobernación, el DNP y otras entidades del orden nacional? ¿Cuáles han sido los principales retos?
5. ¿Qué tan efectivos han resultado esos mecanismos para impulsar proyectos conjuntos?

6. ¿Existen ejemplos de cooperación con actores externos (academia, sector privado, sociedad civil)? ¿Cómo han incidido en el trabajo de la PAP?

### Bloque 3: Aprendizajes derivados de la gestión de proyectos financiados con SGR

7. ¿Qué criterios se han priorizado para seleccionar y formular proyectos con recursos del SGR en el EAT?
8. ¿En qué medida los proyectos financiados han respondido a necesidades compartidas entre los municipios y no solo a intereses individuales?
9. ¿Qué aprendizajes ha dejado el manejo de los recursos del SGR en términos de fortalecimiento institucional o capacidades técnicas del EAT?
10. ¿Cuáles son los principales logros que destacaría de los proyectos financiados y qué aspectos considera que deberían mejorar?

### Referencias bibliográficas

- Alesina, A., & Spolaore, E. (2003). *The size of nations*. Cambridge, MA: MIT Press
- Asela-Molina, J. E. (2015). Situación fiscal del departamento de Santander en el marco del proceso de descentralización fiscal en Colombia (2000–2013).
- Barbosa Cardona, O. (2011). Relaciones intergubernamentales en Colombia. *Revista Cuadernos de Desarrollo Económico*, 22, 185–222.
- Bateman, A., et al. (2020) La asociatividad territorial como mecanismo estratégico de concurrencia de esfuerzos y recursos. *Reflexiones sobre Ordenamiento Territorial y Desarrollo Territorial en Colombia*. 75-96. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Reflexiones-sobre-Ordenamiento-y-Desarrollo-territorial-en-Colombia.pdf>
- Blandón Restrepo, D. B. (2017). Implementación en la asignación de proyectos con las regalías en Colombia: una aproximación teórica. *Desarrollo y Sociedad*, 78, 233–270.
- Bohórquez Camargo, J. O. (2013). Evolución del régimen de regalías en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991. *Equidad & Desarrollo*, (19), 137-160.
- Boisier, S. (2005). ¿Y si el desarrollo territorial no fuera lo que creemos que es? Santiago: ILPES-CEPAL.
- Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., & Montero-Mestre, J. (2018). Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios.
- Botero Ospina, M. E. (2016). Impacto de las regalías en la inversión pública municipal: la desconcentración concentrada. *Equidad & Desarrollo*, (26), 39-76. <https://doi.org/10.19052/ed.3813>
- Botero Ospina, M. E., Hofman Quintero, J. M., & Hernández Chitiva, D. E. (2015). Inequidades territoriales en Colombia: un balance del Sistema General de Regalías (SGR) en el cierre de la brecha interregional. *Opera*, 17, 27-66. <https://doi.org/10.18601/16578651.n17.03>
- Buchanan, J. M. (1950). Federalism and fiscal equity. *American Economic Review*, 40(4), 583–599.
- Calderón, L. H. (2023). Estrategias de la gobernanza institucional: garantizar la articulación, integración y coordinación de acciones intersectoriales. *Dialnet*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9124389.pdf>

- Comité Especial Interinstitucional & Comité Técnico Intersectorial de Asociatividad Territorial. (2013). *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1530 de 2012: Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Diario Oficial. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=46941>
- Congreso de la República de Colombia. (2020). Ley 2056 de 2020: Reforma al Sistema General de Regalías. Diario Oficial. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142858>
- Covilla Martínez, J. (2018) Caracterización de los esquemas asociativos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En Robledo, P., Santaella, H., Covilla, J. (ed.), *Derecho de las entidades territoriales*. 233-274. Universidad Externado de Colombia.
- De la Torre Sendoya, L. A. (2020). Contratos plan y pactos territoriales: concertar el desarrollo por agregación asociativa entre niveles de gobierno. *\*Territorios*, 42\*, 17–42.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). *Diagnóstico Esquemas Asociativos Territoriales 2022*. Recuperado de <https://asociatividad.dnp.gov.co/media/cj3boqu5/documento-diagn%C3%B3stico-esquemas-asociativos-territoriales.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). *Guía básica para la inclusión del capítulo de inversiones con cargo al SGR en los Planes de Desarrollo Territorial*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPT/Cap%C3%ADtulo%20de%20inversiones%20con%20cargo%20al%20SGR%20en%20los%20Planes%20de%20Desarrollo%20Territorial%20-%20Gu%C3%ADa%20B%C3%A1sica.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). Sistema General de Regalías - SGR. Recuperado de <https://2022.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Datos-y-Estadisticas/Paginas/Sistema-General-de-Regal%C3%ADas---SGR.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). *Cartilla de conceptos básicos sobre el Sistema General de Regalías*. <https://terridata.dnp.gov.co/assets/docs/Cartilla%201%20Conceptos%20Basicos.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). *Los grandes retos que enfrentan las regalías en Colombia*. <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/los-grandes-retos-que-enfrentan-las-regalias-en-colombia.aspx>
- Duarte, H. (2021). *Gobernanza metropolitana, capacidad administrativa y desempeño gubernamental*. Documento de Trabajo No. 80. Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes. <https://gobierno.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/DT-80.pdf>
- Duque Cante, N. (2017). *Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia*.
- Farinós Dasí, J. (2008). *Gobernanza territorial: Estrategias para una nueva articulación territorial del poder*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fernández Delgado, E. (2004). *Propuesta de política fiscal para los municipios de la "Otra Colombia"*. *Revista Opera*, 4, 79–114.
- Galeano, E. (2011). *Fundamentos de investigación: para el desarrollo de proyectos en ciencias sociales*. Medellín: Sello Editorial Universidad de Medellín.
- Gobernación de Antioquia. (2023). Con el Primer Encuentro de la Mesa Departamental de Esquemas Asociativos Territoriales, Antioquia promueve la integración regional. Recuperado de <https://antioquia.gov.co/prensa/historico-de-prensa-2/20608-con-el-primer-encuentro-de-la-mesa-departamental-de-esquemas-asociativos-territoriales-antioquia-promueve-la-integracion-regional>
- Gobernación de Antioquia. (2024). Antioquia consolida su autonomía territorial con la creación de cuatro nuevas provincias. Recuperado de <https://antioquia.gov.co/prensa/historico-de-prensa-2/20908-antioquia-consolida-su-autonomia-territorial-con-la-creacion-de-cuatro-nuevas-provincias>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). México: McGraw-Hill.

- Leyva, S., Sanabria Pulido, P., & Bello-Gómez, R. A. (2024). *Unbalanced multilevel governance in Colombia: Fiscal federalism and political bargaining with weak administrative decentralization*. In *Handbook on Subnational Governments and Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Marín, J. A. L. (2023). Integración y asociatividad territorial colombiana: avances y limitaciones. \*Revista Desarrollo Regional y Políticas Públicas, 15\*(2), 45–68.
- McGuire, M., & Agranoff, R. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Georgetown University Press.
- Mendoza Maya, T. M., & Trujillo Chau, Z. X. (2021). Esquemas asociativos territoriales en Colombia: un reto para la reforma del sistema general de regalías aprobada en el año 2020. Universidad EAFIT. Recuperado de <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/30178>
- Misión de Descentralización. (2023). *Informe final sobre descentralización y esquemas asociativos territoriales en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. New York: McGraw-Hill.
- O’Leary, R., & Bingham, L. B. (Eds.). (2009). *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century*. Georgetown University Press.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OCDE. (2014). *Gobierno abierto en América Latina: coordinación institucional horizontal y gobernanza multinivel*. <https://www.oecd.org>
- Ostrom, E. (2010). *Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change*. *Global Environmental Change*, 20(4), 550–557. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.07.004>
- Pacheco Arévalo, B. E. (2023). *Una nueva mirada de nuestro ordenamiento territorial a través de la reglamentación de los Esquemas Asociativos Territoriales*. Postulados: Revista Sociojurídica, (1), 37–41.
- PNUD. (2024). *Gobernanza para el desarrollo en América Latina y el Caribe*. <https://www.undp.org>
- Ricciulli-Marín, D. (2023). *Cien años de finanzas públicas territoriales en Colombia*. *Lecturas de Economía*, 100 (99), 67–108.
- Rodrigues de Caires, C. M. (2023). *Los mecanismos de coordinación intersectorial en América Latina: un análisis comparado de las reformas institucionales en cuatro países*. ResearchGate. <https://www.researchgate.net/publication/379507796>
- Rodríguez-Pose, A. (2013). *Do institutions matter for regional development?*. *Regional Studies*, 47(7), 1034–1047.
- Rodríguez-Pose, A. (2020). *The rise of populism and the revenge of the places that don’t matter*. *LSE Public Policy Review*, 1(1), 4.
- Sanabria Pulido, P., & Duarte, H. (2025). *Asociatividad y colaboración interjurisdiccional a prueba: la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAP-E)*. En P. Sanabria Pulido, E. Rodríguez Caporalli, & S. Leyva Botero (Eds.), *Asociatividad territorial, gobernanza multinivel y descentralización* (pp. 17–88). Editorial Universidad Icesi.
- Sanabria Pulido, P., Rodríguez Caporalli, E., & Leyva Botero, S. (Eds.). (2025). *Asociatividad territorial, gobernanza multinivel y descentralización: Avances y lecciones de los esquemas asociativos territoriales en Colombia*. Universidad Icesi; Escuela de Gobierno-Universidad de los Andes; Centro de Valor Público-Universidad EAFIT.
- Sánchez Torres, F. (2012). *Desigualdades territoriales en Colombia: una mirada desde las regalías*. *Revista de Economía del Rosario*, 15(1), 43–78.
- Ulloa-Castrillón, L. F. (2022). *Consecuencias territoriales de la reforma al régimen de las regalías en Colombia*. \*Revista de la Facultad de Derecho de México, 72\*(283), 43–72.
- Uribe Ochoa, J. A. (2009). *La provincia en el modelo territorial colombiano. Estado del arte*. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 4(2), 1-43. Universidad Santo Tomás.
- Valderrutén Castro, A. F. (2019). *Asociatividad territorial y la Región de Planeación y Gestión G11: reflexión sociológica*. \*Estudios Políticos, 55\*, 123–150.

- Vegas Meléndez, H. (2017). *Articulación para una gestión pública local autónoma*. Revista Polis. <https://journals.openedition.org/polis/12661>
- Velásquez Carrillo, F. (2016). *Asociatividad territorial y gobernanza en Colombia*. Medellín: Corporación Viva la Ciudadanía.
- Zuluaga Rivillas, C. A. (2021). *Alternativas de asociatividad territorial para la subregión del Suroeste antioqueño*. \*EAFIT Journal of Regional Studies, 18\*(1), 25–54.