

RESULTADOS ENCUESTA ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES Y PROPUESTA DE TIPOLOGÍAS

DIRECCIÓN DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL

SUBDIRECCIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Contenido

INTRODUCCIÓN	2
I. ANÁLISIS DE RESULTADOS ENCUESTA ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES....	6
PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	7
GESTIÓN DE RECURSOS.....	9
GESTIÓN ADMINISTRATIVA	12
RESULTADOS DE OPERACIÓN	16
GOBIERNO ABIERTO.....	20
II. PROPUESTA TIPOLOGÍAS EAT 2024.....	22

INTRODUCCIÓN

El presente documento presenta los resultados de la encuesta aplicada en septiembre de 2024 a los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) con el objetivo de analizar las condiciones actuales de los EAT registrados ante el Ministerio del Interior, con el propósito de establecer un contexto actualizado que permita la implementación adecuada de la estrategia diferenciada para su fortalecimiento, según lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 2292 de 2023, *Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Colombia Potencia Mundial de la Vida.”* y la creación de tipologías del artículo 40 del PND.

Desde la Subdirección de Ordenamiento Territorial se solicitó la participación de los 71 EAT registrados hasta el 30 de julio de 2024, de los cuales 31 EAT participaron de la encuesta distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 1 Esquemas Asociativos Territoriales encuesta 2024 por tipo.

Tipo de Esquema Asociativo Territorial (Ley 1454 de 2011)	Número de EAT
Asociación de municipios	15
Región Administrativa y de Planificación (RAP)	6
Área Metropolitana	5
Región de Planeación y Gestión	3
Provincia Administrativa y de Planificación	2

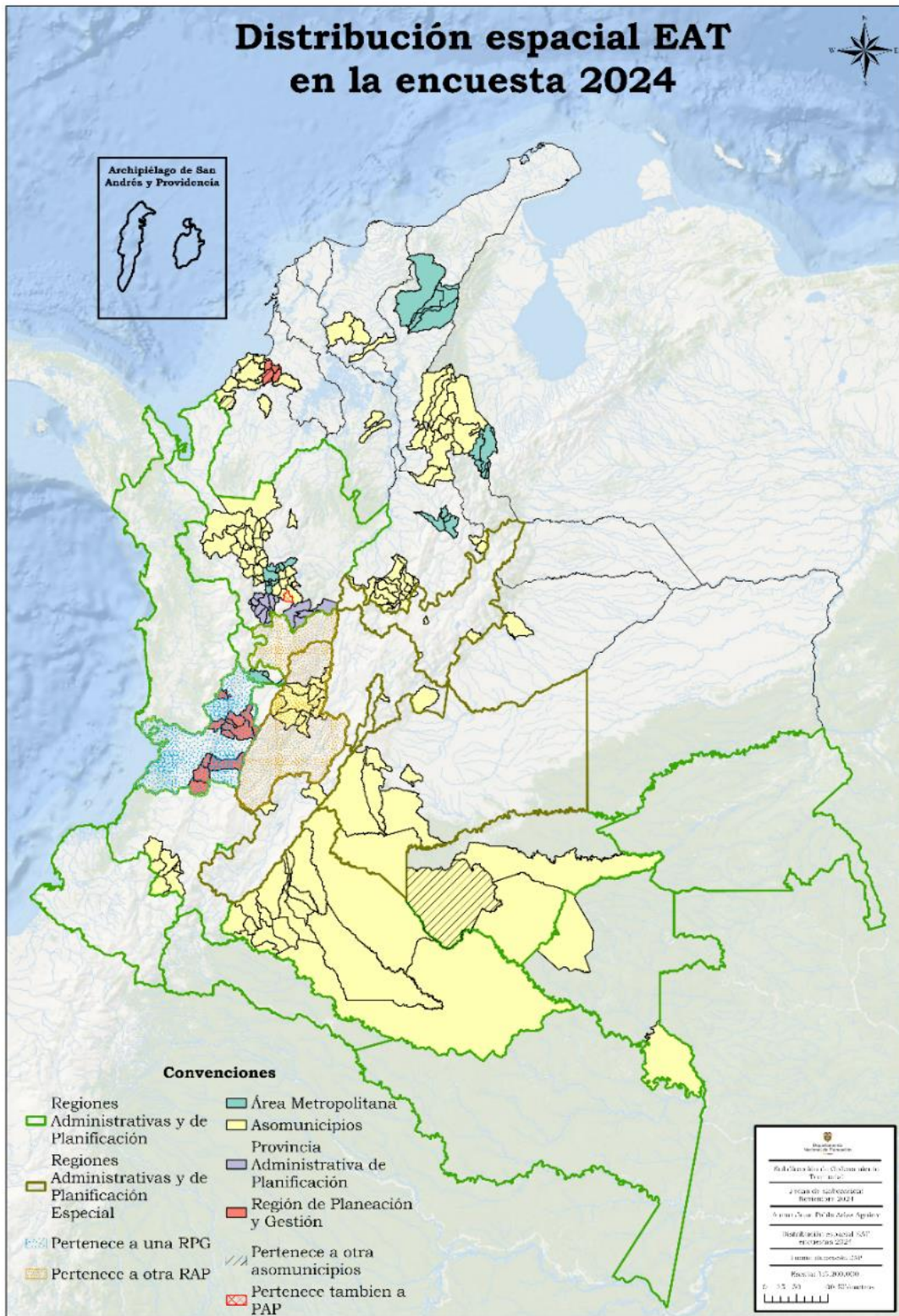
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta DNP 2024.

Se realiza un reconocimiento especial a los EAT que participaron durante esta ocasión y se espera que para el próximo análisis la totalidad de los EAT reconozcan la importancia de participar para conocer fortalezas y oportunidades de mejora, y de esta manera la cooperación y asesoría técnica entre los actores sea más adecuada de acuerdo con cada contexto de los EAT. A continuación se enlistan los EAT que participaron por tipo:

Tabla 2 Esquemas Asociativos Territoriales encuesta 2024 por tipo.

Tipo EAT	Nombre Esquema Asociativo	Entidades Territoriales asociada
Asociación	Asociación Regional de Municipios de los Departamentos de la Región Atlántica de Colombia	Norosí Bolívar, Arenal Bolívar, Plato Magdalena y Nueva Granada Magdalena
RAP	Región Administrativa y de Planeación Especial	Bogotá Distrito Capital; Boyacá; Cundinamarca; Huila; Meta; Tolima
Asociación	Asociación de Municipios del Departamento del Caquetá	Florencia; Albania; Belén de los Andaquíes; Cartagena del Chaira; Curillo; El Doncello; El Paujil; La Montañita; Milán; Morelia; Puerto Rico; San José del Fragua; San Vicente del Caguán; Solano; Solita; Valparaíso
Área M	Área Metropolitana de Valledupar	Valledupar; San Diego; La Paz; Manaure (Balcón del Cesar); Agustín Codazzi
RAP	Región Administrativa y de Planificación RAP Amazonía	Caquetá; Putumayo; Amazonas; Guaviare; Guainía; Vaupés
RAP	Región Administrativa y de Planificación RAP Eje Cafetero	Quindío; Risaralda; Caldas; Tolima
Asociación	Asociación de municipios del centro del Tolima	Ibagué, Cajamarca, Rovira, Valle de San Juan, San Luis, Coello, Flandes, Alvarado, Piedras, Ambalema, Venadillo y Anzoátegui.
RPG	Región de Planeación y Gestión del Pueblo Zenú	Tuchín; Momil; San Andrés de Sotavento y Chimá
Asociación	Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar	Ábrego, Bucarasica, Convención, Cachira, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Esperanza, La Playa, Ocaña, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú (Norte de Santander) y Río de Oro (Sur del Cesar)
Área M	Área Metropolitana Centro Occidente	Pereira, Dosquebradas, La Virginia
RAP	Región Administrativa y de Planificación del Agua y la Montaña	Antioquia; Caldas
Asociación	Asociación de Municipios del Golfo de Morrosquillo	Puerto Escondido, San Bernardo Del Viento
RPG	Región de Planeación y Gestión - Autoridad Regional de Transporte de la Aglomeración Suroccidental de Colombia en el Valle del Cauca	Departamento del Valle del Cauca; Distrito Especial, Cultural, Deportivo, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali; Municipio de Yumbo; Municipio de Jamundí; Municipio de Palmira
Asociación	Asociación para el Desarrollo Sostenible y Equidad Territorial	Calamar Guaviare; El Retorno Guaviare; Miraflores Guaviare
RPG	Región de Planeación y Gestión del Centro del Valle	Tuluá, Andalucía, Bugalagrande, Sevilla, El Dovio, Riofrio, San Pedro
Área M	Área Metropolitana de Cúcuta	Cúcuta; San Cayetano; Villa del Rosario; El Zulia; Los Patios; Puerto Santander.
Asociación	Asociación de Municipios del Oriente Antioqueño	Rionegro, Marinilla, Guarne, El Santuario, La Ceja, El Retiro, La Unión, San Vicente, El Carmen De Viboral

Asociación	Asociación de Municipios del Occidente Antioqueño	Abriaquí; Anzá; Armenia; Buriticá; Caicedo; Cañasgordas; Dabeiba; Ebéjico; Frontino; Giraldo; Heliconia; Liborina; Olaya; Peque; Sabanalarga; San Jerónimo; Santa Fe De Antioquia; Sopetrán; Uramita
Asociación	Asociación de Municipios del Norte Antioqueño	Ituango; Toledo; San Andrés de Cuerquia; San Jose de la Montaña; campamento
Área M	Área Metropolitana de Bucaramanga	Bucaramanga; Floridablanca; Girón; Piedecuesta.
Asociación	Asociación Supradepartamental de Municipios para el Progreso	Nunchía, (Casanare); Calamar (Guaviare); Taraira, (Vaupés); Baraya, (Huila); Medina, (Cundinamarca); Ubaque, (Cundinamarca); Lejanías, (Meta); Pajarito, (Boyacá); Carurú, (Vaupés); Fuentedeoro, (Meta); Santa María, (Huila); Motavita, (Boyacá); La Capilla, (Boyacá); Concepción, (Santander); Carcasí, (Santander).
Asociación	Asociación de Municipios del Sinú	Purísima; Cotorra; Chimá; Chinú; Municipio de Lorica; San antero; San Pelayo
Asociación	Asociación de Municipios del Meta	La Macarena, Mesetas, Uribe y Vista Hermosa
Asociación	Asociación de Municipios Sostenibles de Colombia	Puerto escondido Córdoba; Canalete Córdoba; Los Córdoba Córdoba; San Carlos Córdoba.
Asociación	Asociación de Municipios del Sur del Cauca	Argelia; Balboa; Bolívar; Florencia; Mercaderes; Sucre; Patía
Provincia	Provincia Administrativa y de Planificación de la Paz	Argelia; La Unión; Nariño; Sonsón
Asociación	Asociación de Municipios de Córdoba y Sucre	Canalete, San Pelayo, Chimá
Asociación	Asociación de Municipios de la Provincia de Vélez y Territorios Nacionales Asprovel	Aguada, Bolivar, Barbosa, Chipatá, El Peñón, Florián, Guepsa, Guavatá, Jesús Maria, La Belleza, La Paz, Puente Nacional, San Benito, Sucre, Landázuri, Vélez Santander y san Jose de pare Boyacá
Provincia	Provincia Administrativa y de Planificación Cartama	Jericó; Tarso; Pueblorrico; Fredonia; Venecia; La Pintada; Támesis; Valparaíso; Caramanta; Montebello; Santa Barbara
Área M	Área Metropolitana del Valle de Aburrá	Distrito Especial de Medellín; Barbosa; Bello; Caldas, Copacabana; Envigado; Girardota; Itagüí; La Estrella; Sabaneta.
RAP	Región Administrativa y de Planificación Regional	Cauca, Choco, Nariño y Valle del Cauca



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta DNP 2024.

Dirección: Calle 26 # 13 – 19 Bogotá, D.C., Colombia
Conmutador: 601 3815000
Línea gratuita: PBX 381 5000

I. ANÁLISIS DE RESULTADOS ENCUESTA ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES

En este apartado se encuentra el análisis de los resultados de la encuesta, algunas de las preguntas no se presentan en gráficos pero son mencionadas y descritas en cada uno de los dominios correspondientes de acuerdo con la estructura metodológica¹ de la encuesta. Para la presentación de la información se toman las preguntas y respuestas que se consideraron más relevantes en cuanto proporcionan elementos contundentes relacionados con el panorama actual de la asociatividad territorial, que si bien no contó con la participación de todos los EAT, corresponde a una muestra estadísticamente Significativa (31 de 70 esquemas registrados ante el Ministerio del Interior a la fecha de corte del estudio), en la que al analizar la información se evidencia un comportamiento variado entre los esquemas que no necesariamente corresponden a EAT con similares condiciones analizadas.

Los resultados que aquí se presentan son generales y se enuncian en algunas dimensiones casos particulares, no obstante los resultados en este apartado presentan generalidades, porque el propósito es contar con un panorama actualizado de la asociatividad territorial a partir del último ejercicio realizado en 2022. Cada dominio se presenta con las respuestas más destacadas acompañado de conclusiones y recomendaciones.

Tabla 3. Dominios y dimensiones de la encuesta 2024

Dominios	Planeación Estratégica	Gestión de Recursos	Gestión Administrativa	Resultados de Operación y Gestión	Gobierno Abierto
Dimensiones	Planeación institucional	Gestión presupuestal	Talento humano	Resultados del EAT	Participación
	Planeación territorial	Diversificación de fuentes	Funcionamiento del EAT		Transparencia

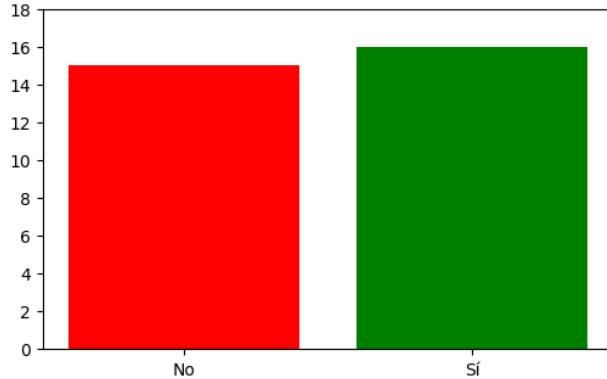
Fuente: Documento Metodológico: Instrumento para el análisis de los EAT en Colombia DNP 2024.

¹ Departamento Nacional de Planeación. Documento Metodológico: Instrumento para el Análisis de los Esquemas Asociativos Territoriales en Colombia. 2024

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Plan de Acción Institucional y Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)

Gráfico 1: Plan de Acción Institucional

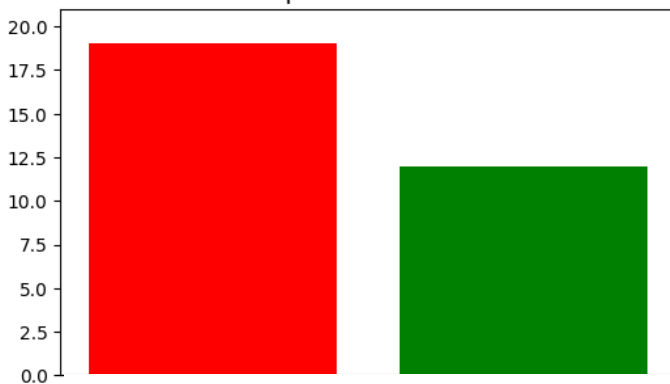


todavía hay una proporción significativa que no lo ha implementado. Es importante destacar que conforme las disposiciones de la Ley 1474 de 2011, la publicación del plan de acción para las entidades públicas es una obligación². Esto puede indicar una necesidad para fortalecer la planificación estratégica en algunos EAT.

El gráfico 1 muestra la cantidad de EAT que cuentan con un Plan de Acción Institucional. Al respecto se encuentra una distribución relativamente equilibrada entre los EAT que tienen un plan de acción (respuesta "Sí") y los que no lo tienen (respuesta "No"). Esto sugiere que, si bien muchos EAT reconocen la importancia de la planificación estratégica a través de un plan de acción,

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta DNP 2024.

Gráfico 2: Plan Operativo Anual de Inversiones



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta DNP 2024.

realizar seguimiento, monitoreo y evaluación adecuadamente los recursos en función de sus objetivos.

En cuanto a la pregunta sobre si el EAT cuenta con un Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), en el gráfico 2 se encuentra que la mayoría de los EAT no tienen un POAI. La falta de un POAI en la mayoría de los EAT puede señalar la necesidad de mejorar la planificación operativa y financiera. Sin un

POAI, los EAT podrían enfrentar dificultades para asignar, gestionar y

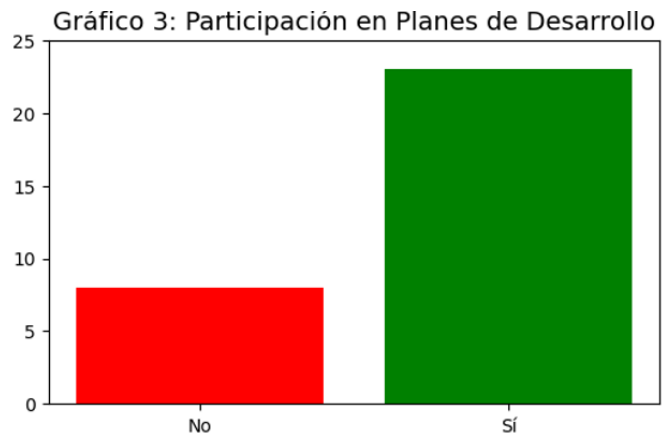
² **ARTÍCULO 74. Plan de acción de las entidades públicas.** A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año deberán publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión.

A partir del año siguiente, el Plan de Acción deberá estar acompañado del informe de gestión del año inmediatamente anterior.

Igualmente publicarán por dicho medio su presupuesto debidamente desagregado, así como las modificaciones a este o a su desagregación.

Participación de los EAT en la formulación de los Planes de Desarrollo territoriales y seguimiento al Plan Estratégico de los EAT

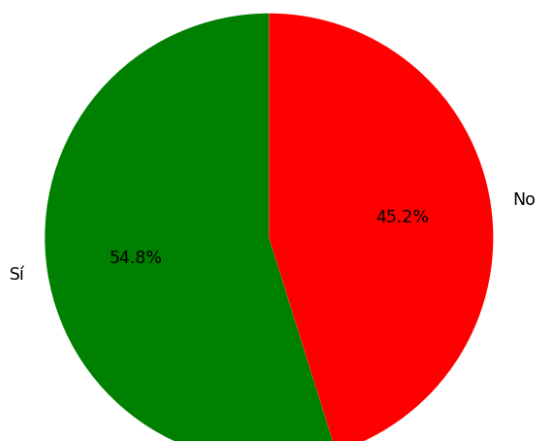
Una gran mayoría de EAT participó en la formulación de los planes de desarrollo territorial, lo cual se observa en la alta frecuencia de la respuesta "Sí". Esta participación de acuerdo con la perspectiva que los esquemas registran, indica que los EAT se encuentran potencialmente en sintonía con las políticas de desarrollo de sus territorios, hecho que resulta positivo para la coordinación y alineación de acciones entre los EAT y las autoridades locales³. Esto puede resultar en una mejor integración de los proyectos y programas de los EAT en el marco de sus Planes Estratégicos⁴.



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta DNP 2024.

El gráfico 4 muestra la cantidad de EAT que realizan seguimiento a la implementación de su Plan Estratégico. Un poco más de la mitad de los EAT no realiza seguimiento al Plan Estratégico. De acuerdo con el Decreto 1033 de 2021, los EAT son responsables de realizar

Gráfico 4 Seguimiento al Plan Estratégico



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta DNP 2024.

seguimiento a la implementación de estos instrumentos de planeación, por tanto es preocupante que tratándose dicho Plan de una herramienta fundamental, el EAT no pueda contar con un panorama real y cuantificado de su gestión en el marco de la implementación de este instrumento. La falta de seguimiento en algunos EAT puede limitar la efectividad y eficiencia de sus planes estratégicos. Sin un proceso de monitoreo y evaluación, es difícil

³ Se considera importante para un análisis a futuro, analizar el nivel y tipo de participación, para permitir establecer que existe o no una articulación y coordinación entre los EAT y las autoridades locales, mediante sus instrumentos de planificación.

⁴ Constituye el instrumento de planeación y ejecución de programas y proyectos de inversión formulados por los EAT, en aplicación de lo establecido en el artículo 249 de la Ley 1955 de 2019. El Decreto 1033 de 2021 estima la presentación de los planes estratégicos en dos fases, una presentación preliminar que busca que los EAT puedan además de acceder de una manera más expedita al registro, tener una temporalidad de hasta 12 meses para presentar una versión definitiva del plan, la cual se constituye como la segunda fase.

para los EAT medir el progreso hacia sus objetivos o hacer ajustes oportunos en sus estrategias.

Recomendaciones y conclusiones

- Existe una distribución desigual de EAT que tienen un Plan de Acción Institucional, mientras que una proporción considerable no lo tiene, lo cual indica la necesidad urgente de fortalecer la planificación estratégica.
- El EAT reconoce la importancia de participar activamente de los procesos de construcción de los planes, en busca de una alineación con las políticas territoriales.
- Más de la mitad de los EAT no realiza seguimiento a su Plan Estratégico, lo cual limita la efectividad de la planificación y dificulta medir el progreso hacia los objetivos.
- Todos los EAT deben contar con un Plan de Acción Institucional en cumplimiento con la Ley 1474 de 2011, y realizar un seguimiento continuo a estos planes para medir su efectividad. Además, se recomienda crear mecanismos internos de monitoreo y evaluación periódica para asegurar la implementación efectiva de estos planes.
- Fomentar la participación de los EAT en la planificación de los planes de desarrollo locales para asegurar la integración de proyectos y programas que favorezcan la cohesión territorial. Para lograrlo, sería recomendable desarrollar herramientas conjuntas de planificación y mesas de trabajo con actores locales que faciliten la colaboración interinstitucional.

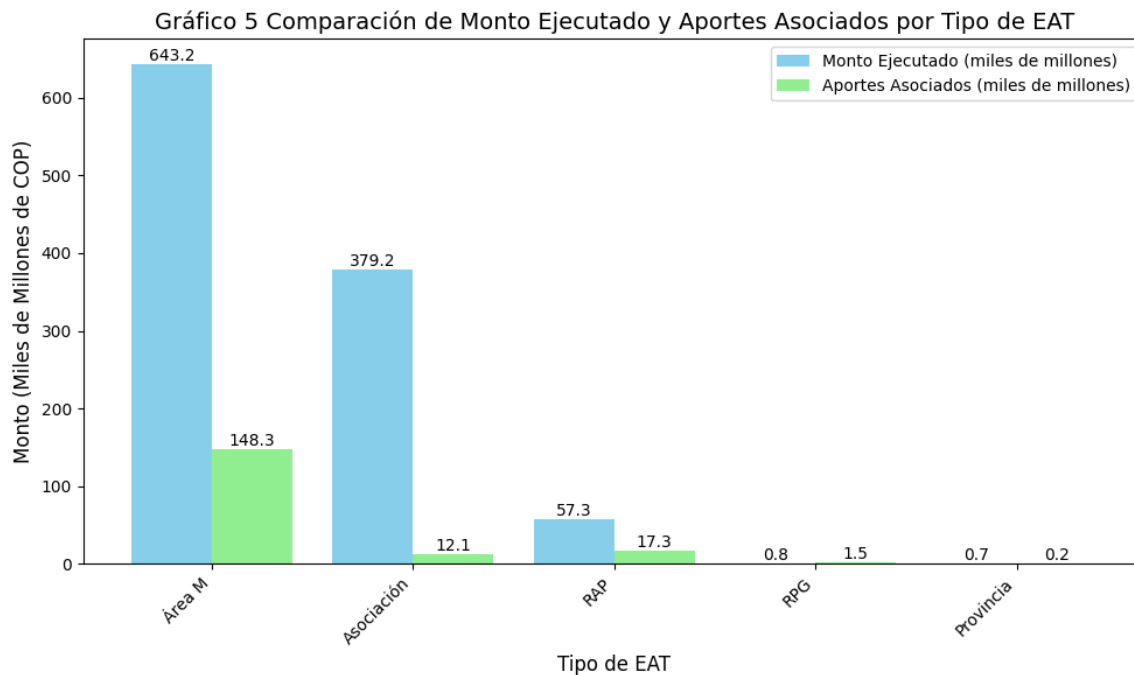
GESTIÓN DE RECURSOS

Recursos ejecutados por los EAT durante la vigencia 2023 y proporción de aportes de las entidades territoriales asociadas en los recursos del EAT

El gráfico 5 presenta en color azul la información relacionada con los montos de recursos ejecutados agrupados por tipo de EAT durante la vigencia 2023, allí se destaca que las Áreas Metropolitanas ejecutaron en total el mayor monto de recursos por el orden de \$643 mil millones, seguido por las asociaciones de municipios con un monto total aproximado de \$379 mil millones y posteriormente se ubican las RAP con una ejecución total por alrededor de los \$57 mil millones. Es importante destacar que en el caso de las Áreas Metropolitanas,

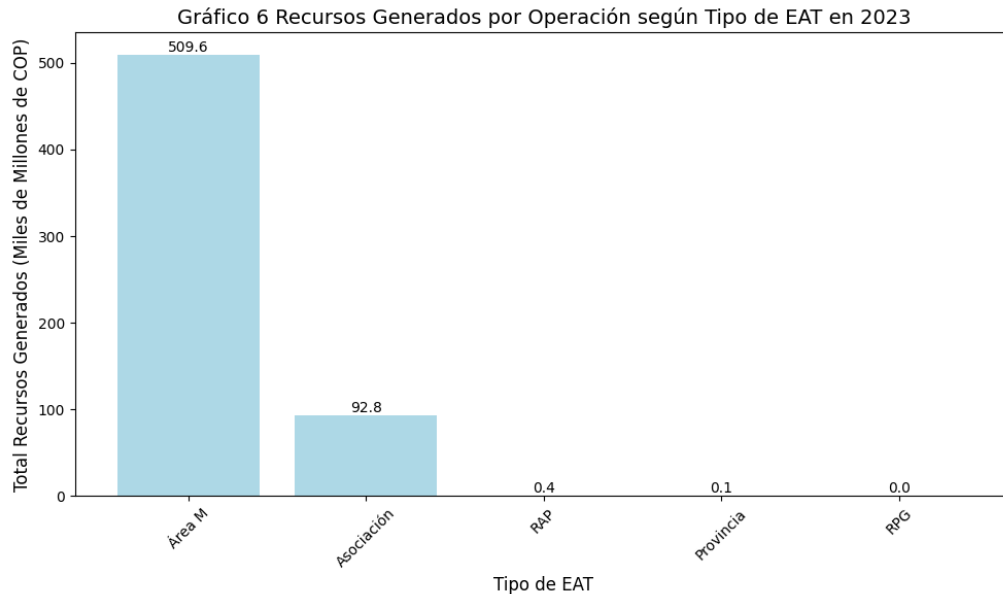
sólo un Área Metropolitana registró ejecución de \$564 mil millones, y los \$79 mil millones restantes distribuidos entre las otras 3 Áreas que respondieron la encuesta.

En el gráfico 5 se presenta adicionalmente en color verde el total de recursos del EAT correspondiente a los aportes de las entidades territoriales asociadas, en los que se destaca que para los tres (3) tipos de EAT enunciados previamente, los aportes de los asociados no superan el 30% del total de recursos del EAT. En el caso particular de las tres (3) Regiones de Planeación y gestión (RPG) se encuentra que los aportes de los asociados sí superaron el monto de recursos ejecutados por este tipo de EAT.



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta DNP 2024.

Ahora bien, en cuanto a los recursos generados por la operación del EAT, se encuentra una distribución similar que la del gráfico anterior, en la que encabezando las Áreas Metropolitanas, reportan \$509 mil millones de pesos producto de su operación, seguido de las asociaciones por \$92 mil millones y las RAP con \$378 millones (\$0.4 miles de millones en el gráfico) en cabeza de una (1) de las 5 RAP que diligenciaron la encuesta. Posteriormente se encuentran las Provincias con \$163 millones (\$0.1 miles de millones en el gráfico), recursos en cabeza de una (1) de las dos Provincias que diligenciaron la encuesta.



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta DNP 2024.

Recomendaciones y conclusiones

- A pesar de no contar con un POAI, la mayoría de los EAT que respondieron la encuesta no dependen de las transferencias de sus municipios socios, aunque pueda existir poca diversificación de fuentes, es de rescatar que exista una gestión propia del EAT que no depende de los recursos aportados por sus miembros.
- Recursos generados por la operación: Las Áreas Metropolitanas fueron las que más recursos generaron, seguidas por las asociaciones de municipios. Sin embargo, muchas de las fuentes de financiación no están diversificadas adecuadamente, lo cual puede generar inestabilidad financiera.
- Los EAT deben implementar un Plan Operativo Anual de Inversiones para gestionar mejor los recursos y asegurar la financiación de sus objetivos estratégicos. El POAI debe incluir una visión de mediano plazo para prever y mitigar riesgos financieros.
- Diversificación de fuentes de financiación: Es necesario que los EAT puedan diversificar sus fuentes de financiación, incluyendo cooperación internacional e incentivos desde el Gobierno nacional para cofinanciar proyectos o fortalecer su organización administrativa. Además, se sugiere la creación de alianzas público-privadas y el aprovechamiento de recursos locales para reducir la dependencia de las fuentes externas.

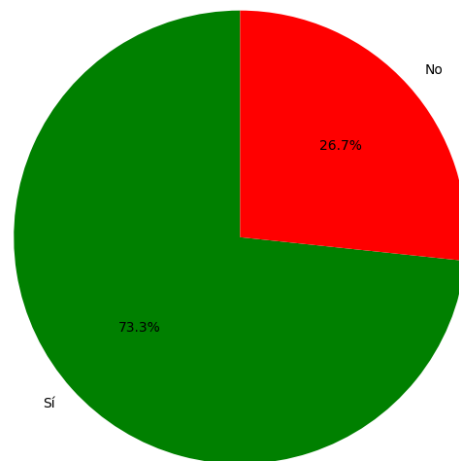
GESTIÓN ADMINISTRATIVA

El gráfico 7 muestra que el 73.3% de las respuestas indicaron que la entidad sí cuenta con información sobre los empleos, perfiles y funciones. Esto sugiere que una gran mayoría de las entidades tienen registradas estas características, lo cual es positivo para la gestión de recursos humanos, planificación organizacional y aseguramiento de calidad en las funciones laborales. Este nivel de respuesta también indica un buen nivel de formalización dentro de los esquemas asociativos, ya que contar con dicha información implica procesos más estructurados de contratación y supervisión de personal. El 26.7% de las respuestas indicaron que la entidad no cuenta con información sobre las características de los empleos, los perfiles y las funciones. Esta proporción, aunque relativamente menor, es significativa porque representa una cuarta parte de las entidades consultadas.

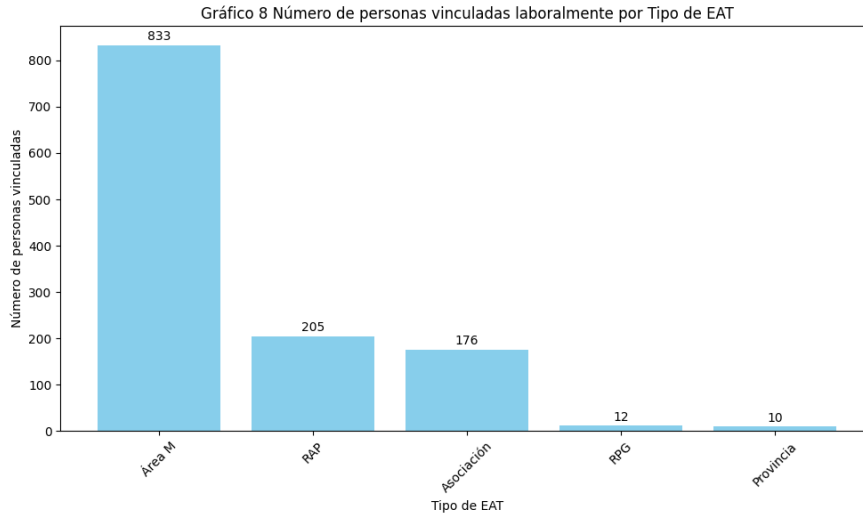
La falta de esta información podría generar desafíos importantes en la gestión interna, tales como una menor claridad sobre las responsabilidades, falta de continuidad en los procesos, dificultades en la planificación del trabajo y posibles problemas en la evaluación del desempeño.

El gráfico 8 que muestra el número total o la sumatoria de personas vinculadas laboralmente por tipo de Esquema Asociativo Territorial (EAT) revela algunas diferencias notables en cuanto al tamaño de la planta laboral en los distintos tipos de EAT. La diferencia en el tamaño de la planta laboral entre los distintos tipos de EAT refleja la diversidad en el alcance, la capacidad de operación y las funciones de cada tipo de esquema. Las Áreas Metropolitanas, con su amplia cobertura, requieren una estructura más robusta, mientras que las Provincias y Regiones de Planificación tienden a tener una menor cantidad de personal. La cantidad de personas vinculadas puede estar relacionada con la cantidad de entidades territoriales asociadas y la complejidad de la gestión que cada tipo de EAT realiza. Los esquemas con mayor alcance operativo necesitan más talento humano para gestionar las actividades de manera eficiente.

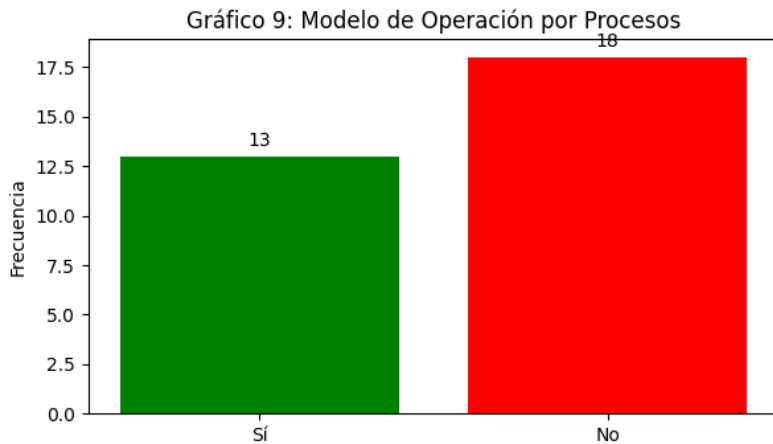
Gráfico 7 Distribución de Respuestas sobre Información de Empleos



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta DNP 2024.



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta DNP 2024.

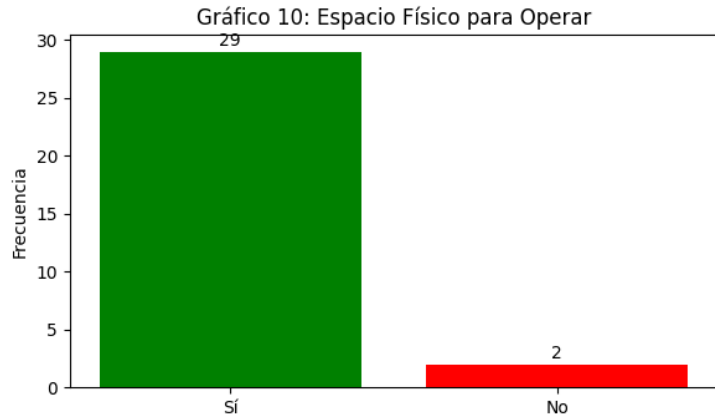


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta DNP 2024.

y

El gráfico 9 refleja que la mayoría de los EAT no han adoptado un modelo de operación por procesos, lo cual podría señalar una falta de estandarización en los procedimientos operativos en muchas de estas entidades. Dado que el modelo de operación por procesos es fundamental para la eficiencia consistencia en la gestión, este resultado sugiere que se podría recomendar a las entidades que consideren la implementación de este modelo para mejorar la organización y efectividad. Las entidades que aún no han implementado este modelo podrían beneficiarse de estudios de caso o programas de capacitación para entender los beneficios y el impacto positivo que puede tener en la administración y los resultados operativos.

Como se observa en el gráfico 10, la mayoría de los EAT disponen de un espacio físico para realizar sus operaciones, lo cual es positivo, ya que contar con un espacio adecuado es fundamental para la realización eficiente de actividades administrativas y operativas.

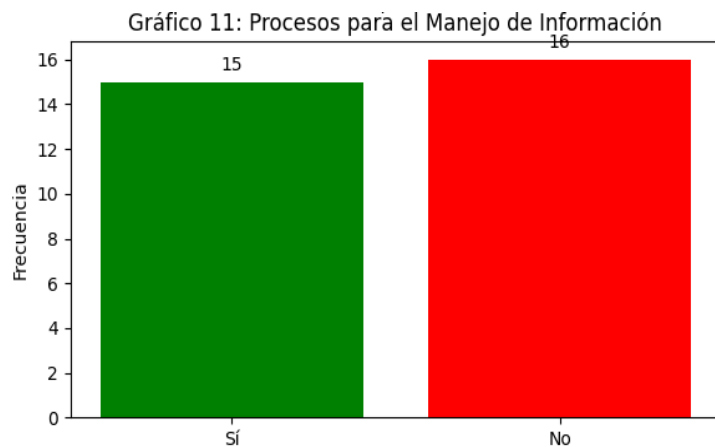


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta DNP 2024.

Aunque es un porcentaje muy bajo, la falta de espacio en dos (2) entidades podría ser una señal de

limitaciones en infraestructura que afecten su desempeño. Esto podría sugerir la necesidad de apoyo o asesoría en la búsqueda de espacios adecuados. Este resultado refuerza la idea de que, aunque la mayoría de las entidades están bien equipadas en cuanto a espacio, hay excepciones que podrían beneficiarse de estrategias de inversión o desarrollo para mejorar su infraestructura operativa.

Los resultados en el gráfico 11 sugieren que la implementación de procesos de manejo de información en lo EAT no es uniforme. Dado que una cantidad significativa de entidades



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta DNP 2024.

carece de procesos de manejo de información, podría considerarse la necesidad de establecer lineamientos o estándares que promuevan y faciliten la implementación de estos procesos en todas las entidades. La falta de procesos de manejo de información puede afectar la eficiencia y la efectividad en la administración de los datos, lo cual es crucial para la toma de decisiones y la transparencia.

A su vez se encontró que 17 de los EAT encuestados manifestaron que no cuentan con su archivo digitalizado, es probable que existan barreras para la digitalización, como falta de

recursos o infraestructura tecnológica. Identificar estas barreras y trabajar en estrategias para superarlas podría mejorar significativamente la eficiencia operativa de las entidades.

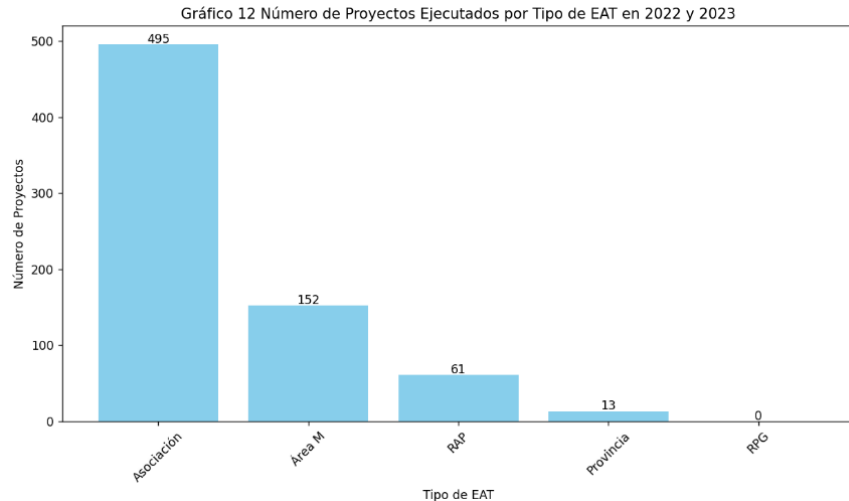
Recomendaciones y conclusiones

- La mayoría de los EAT cuentan con información sobre los perfiles y funciones de su personal, lo cual favorece la planificación organizacional. Sin embargo, una proporción significativa aún carece de esta información, lo que limita la capacidad de planificar adecuadamente el recurso humano.
- Muchos EAT no han adoptado un modelo de operación por procesos, lo cual afecta la efectividad, eficiencia y consistencia de la gestión. Adicional, al carecer de procesos de manejo de la información se afecta la capacidad de los EAT de responder ante la necesidad de mejorar su desempeño como entidad
- Se recomienda que todos los EAT establezcan y documenten perfiles, requisitos y funciones claras para todo su personal, lo cual mejorará la planificación, el desarrollo profesional y el control de calidad. Adicionalmente, sería beneficioso implementar planes de capacitación continua para mejorar las competencias del talento humano.
- Se recomienda adoptar modelos de operación por procesos para estandarizar procedimientos y mejorar la eficiencia organizativa. Programas de capacitación y asistencia técnica del Gobierno nacional pueden ser útiles para apoyar este proceso.

RESULTADOS DE OPERACIÓN

El gráfico 12 presenta el número de proyectos ejecutados durante las vigencias 2022 y 2023 por tipo de EAT en la que se evidencia una importante diferencia entre la capacidad de ejecución por tipo de EAT,

siendo las Asociaciones de municipios la figura que logró ejecutar cerca de 500 proyectos, de los cuales 126 corresponden a una sola Asociación de las 16 que respondieron la encuesta. Es importante destacar que esta Asociación presenta una particularidad y es que sus integrantes no tienen una



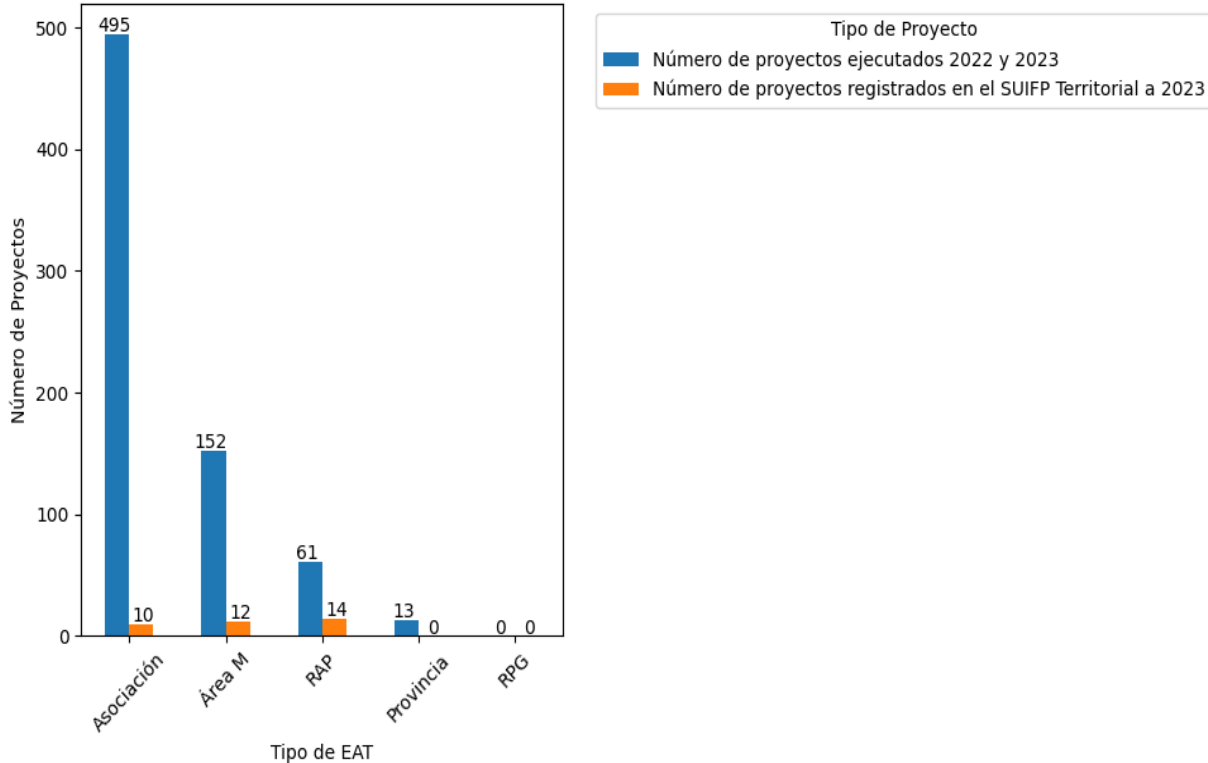
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta DNP 2024.

contigüidad geográfica y sus municipios están distribuidos por varios departamentos del país. La siguiente Asociación con mayor registro de ejecución de proyectos es de 123. En el caso de las Áreas Metropolitanas, al igual que en el caso presentado de los recursos ejecutados se encuentra una concentración de 126 de los 152 proyectos ejecutados en una sola Área Metropolitana, aspectos que reflejan las diferencias existentes entre las Áreas Metropolitanas pese a ser del mismo tipo de EAT. En el caso de las RAP se encuentra el mayor registro de proyectos en una RAP con 26, y el menor registro con 6 proyectos.

Al preguntar a los EAT sobre las competencias delegadas por parte de sus asociados a la figura se encontró que del total de los EAT sólo cuatro (4) cuentan con competencias delegadas, de los cuales tres (3) son Áreas Metropolitanas y una (1) Asociación. De EAT que afirmaron tener competencias delegadas, uno manifestó que no la ejercía. Es importante destacar este resultado dado que es la delegación de competencias un potencial vehículo para entender con mayor precisión el rol de los EAT en el proceso de descentralización y generar mecanismos que puedan promover su sostenibilidad al no depender exclusivamente de los proyectos que pueden gestionar.

El gráfico 13 presenta el comparado por tipo de EAT de proyectos ejecutados durante 2022 y 2023, y los proyectos registrados en el SUIFP Territorial del EAT, al respecto es importante destacar que si bien se ha realizado un importante esfuerzo los últimos dos años con los

Gráfico 13: Comparación de Proyectos por Tipo de EAT

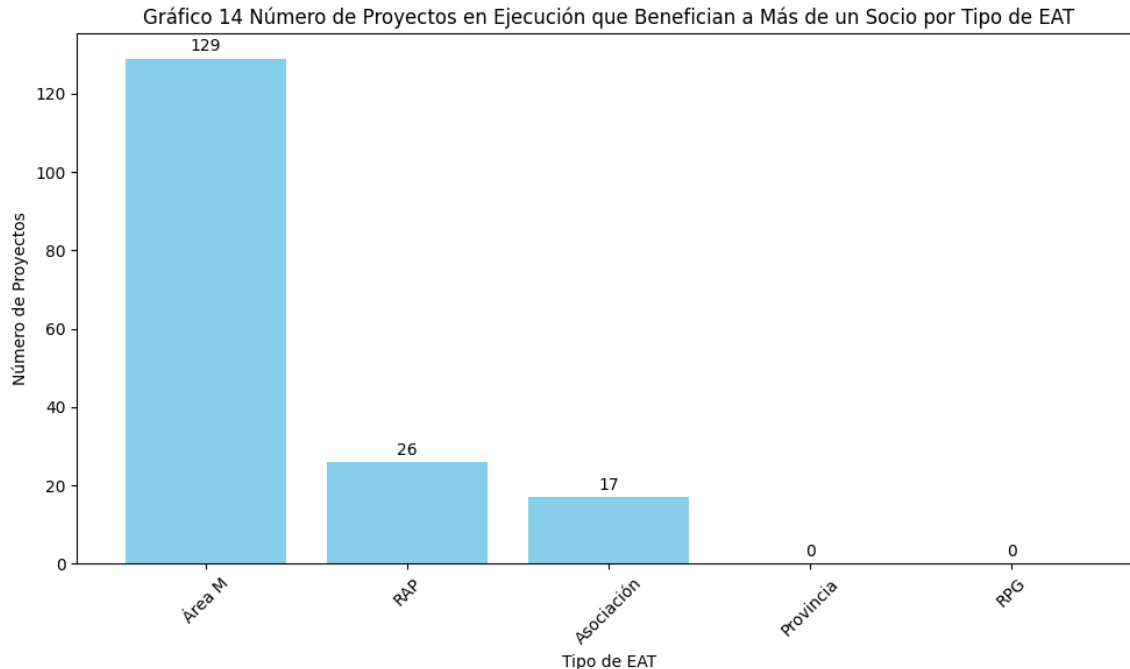


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta DNP 2024.

EAT para el uso del aplicativo dispuesto por el DNP para la administración de los recursos de inversión, el avance en este aspecto es muy rezagado, un importante volumen de recursos públicos está siendo ejecutado por entidades públicas y no se está dando cumplimiento a la Resolución 063 de 2023 de la Contraloría General de la República sobre la obligatoriedad de utilizar este tipo de herramientas⁵. Se destaca el esfuerzo de las RAP

⁵ **Artículo 50. Seguimiento a la inversión pública nacional y territorial.** Para el seguimiento de la inversión pública territorial, los departamentos, los distritos, los municipios y los resguardos indígenas, remitirán la información de los proyectos de inversión, cualquiera que sea la fuente de financiación, en la forma establecida por el DNP, y concordante con la información presupuestal reportada a través del CHIP. El plazo para el reporte de la programación regionalizada de los proyectos de inversión pública nacional será hasta el 31 de enero de cada año; el reporte de la ejecución de los proyectos de inversión pública nacional y territorial será mensual, y para el periodo enero a noviembre, se hará dentro de los primeros cinco (5) días del mes siguiente al del reporte. El plazo para el reporte de la citada información correspondiente al mes de diciembre será hasta el 31 de enero del siguiente año.

que si bien registran sólo 61 proyectos, 14 de estos afirman se encuentran en SUIFP Territorial.



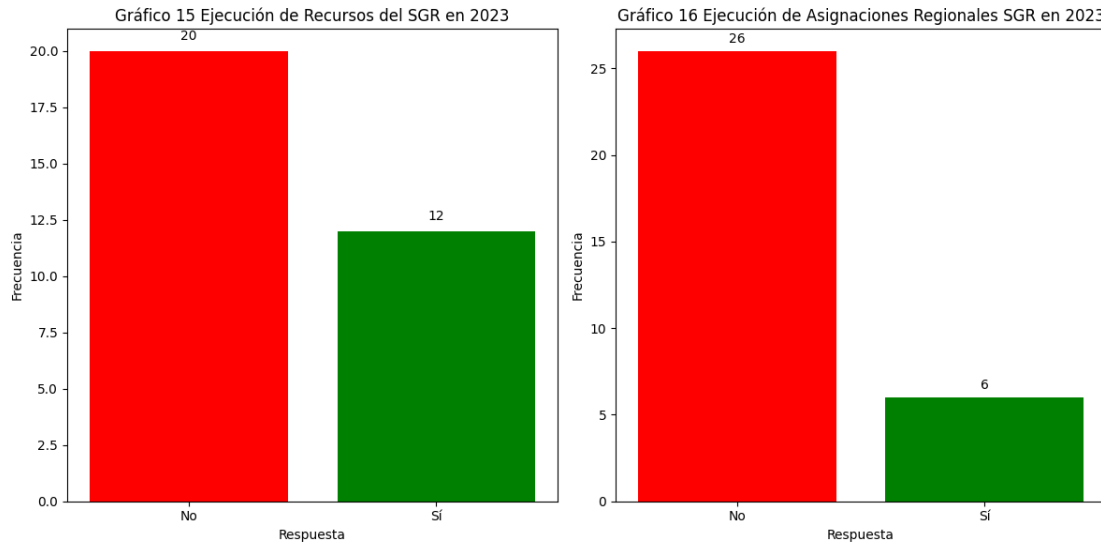
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta DNP 2024.

El gráfico 14 presenta los proyectos en ejecución que benefician a más de un socio, y llama la atención el cambio de posición entre las RAP y las Asociaciones frente a los registros presentados anteriormente. Si bien las Áreas Metropolitanas continúan con el liderazgo concentrado en una (1) sola Área con registro de 126 proyectos, las RAP registran 26 proyectos con impacto supradepartamental distribuidos en tres (3) RAP, concentrando 16 proyectos en una sola de estas figuras. En el caso particular de las Asociaciones de municipios que registraron 126 y 123 proyectos, ninguna reportó que actualmente esté ejecutando proyectos con impacto supramunicipal.

El gráfico 15 presenta la relación del número de EAT que ejecutaron recursos del Sistema General de Regalías durante la vigencia 2023, se encuentra que 12 EAT ejecutaron proyectos con esta fuente de financiación. Ahora bien, haciendo énfasis en cuántos EAT

La información se debe reportar a través de los sistemas de recaudo de información dispuestos para estos efectos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El DNP entregará a la Contraloría delegada para Economía y Finanzas Públicas de la CGR la información reportada por las entidades obligadas, dentro de los ocho (8) días siguientes al del vencimiento del plazo otorgado a las mencionadas entidades para reportar la información.

ejecutaron recursos del SGR en específico recursos de las Asignaciones Regionales, se encuentra que sólo seis (6) EAT ejecutaron con estas asignaciones, cuya particularidad es el desarrollo de proyectos con impacto supramunicipal o supradepartamental, estos seis (6) corresponden a tres (3) Asociaciones, una (1) RAP y un (1) Área Metropolitana.

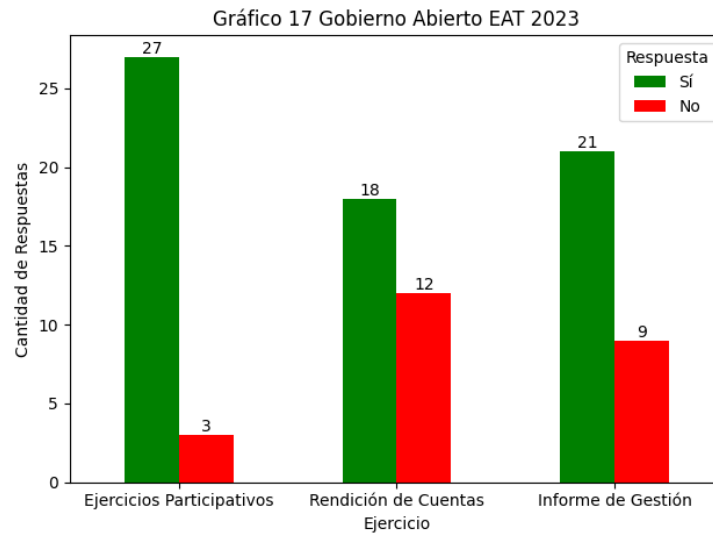


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta DNP 2024.

Recomendaciones y conclusiones

- Los proyectos con impacto supramunicipal están concentrados en un número reducido de EAT y es una cifra baja en comparación de los proyectos locales que están siendo ejecutados por los EAT.
- Los EAT en su mayoría no tienen competencias delegadas por sus asociados, aspecto que potencialmente puede limitar su capacidad de gestión y toma de decisiones.
- Se recomienda promover proyectos regionales con impacto supramunicipal para mejorar la eficiencia en la ejecución de recursos y generar sinergias entre todos los territorios asociados. Es importante crear incentivos específicos para que los EAT desarrollen proyectos regionales y se alineen con objetivos de desarrollo territorial.
- Incentivar la delegación de competencias hacia los EAT para fortalecer su papel como actores estratégicos en el desarrollo regional. Para ello, el Gobierno nacional debe proporcionar un marco legal y administrativo claro que permita la transferencia de competencias.

GOBIERNO ABIERTO



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta DNP 2024.

El gráfico 17 muestra que la gran mayoría de los EAT (27) reportan haber realizado ejercicios participativos en el proceso de formulación de su plan estratégico, mientras que solo tres (3) no los realizaron. Esto indica un alto nivel de compromiso de la mayoría de las entidades hacia la inclusión y participación de sus interesados en la planificación estratégica. En cuanto a la rendición de cuentas, aunque una mayoría de 18 entidades afirman haberla realizado, existe un grupo considerable de 12 entidades que no lo hicieron. Esto sugiere que, si bien hay un esfuerzo importante en transparencia y responsabilidad, algunas entidades aún necesitan mejorar en este aspecto.

En la elaboración de informes de gestión sobre la vigencia 2023, 21 entidades respondieron afirmativamente, mientras que nueve (9) entidades no presentaron dicho informe. Aunque la mayoría cumple con esta práctica de transparencia, la proporción de entidades que no lo hacen sigue siendo significativa.

Recomendaciones y conclusiones

- Aunque la mayoría de los EAT han realizado ejercicios participativos en la formulación de sus planes estratégicos, un porcentaje significativo aún no implementa medidas de transparencia como la rendición de cuentas y la

elaboración de informes de gestión que permitan el seguimiento por parte de las entidades miembro y su ciudadanía de los acuerdos y políticas establecidas.

- Un número importante de EAT no tienen digitalizados sus archivos, lo cual afecta la eficiencia administrativa y la capacidad de respuesta en términos de transparencia y acceso a la información.
- Se debe fomentar la rendición de cuentas y la elaboración de informes de gestión como prácticas estándar para todos los EAT, en aras de mejorar la transparencia y la confianza ciudadana. Se recomienda utilizar plataformas digitales para facilitar el acceso a esta información a los ciudadanos y demás actores relevantes.
- El Gobierno nacional debería facilitar recursos o programas de apoyo para la digitalización de los archivos y la implementación de procesos de manejo de información, lo cual es fundamental para la modernización de la gestión. Además, se deberían establecer estándares y normativas que aseguren la seguridad y disponibilidad de la información digital.

II. PROPUESTA TIPOLOGÍAS EAT 2024

El propósito en este apartado es presentar una primera propuesta de tipologías de EAT orientada al reconocimiento de capacidades a partir de la encuesta implementada, es importante precisar que la encuesta implementada requería para efectos de su diligenciamiento el cargue de unas evidencias específicas con el propósito de llevar a cabo un análisis más riguroso que permitiera conocer al detalle el estado de cada EAT a partir de la información presentada.

Inicialmente se encontrarán descritas las tres (3) tipologías de EAT propuestas con los criterios que permiten identificar a en qué tipología se encuentra cada EAT de los que participaron, posteriormente se realiza una primera clasificación de los esquemas conforme los resultados de la encuesta y las evidencias que se procesaron para su análisis de condiciones. Es importante destacar que no todos los 34 EAT remitieron los soportes requeridos, por tanto, si bien se presentan clasificados en una tipología, se aclara en los casos particulares que su clasificación corresponde a un estimado dado que no fue posible contrastar y analizar la veracidad de la información remitida por dichos Esquemas.

Esta aproximación sobre las condiciones de los EAT es el punto de partida para el reconocimiento y diferenciación de EAT a partir de las disposiciones de los artículos 40 y 41 del PND, y se espera este se convierta en el insumo para avanzar en el fortalecimiento de los EAT en los aspectos que aquí se describen. En el caso de los EAT que no participaron de la encuesta no será posible clasificarlos en esta primera propuesta dado que como se les manifestó oficialmente , era indispensable diligenciar la encuesta y remitir los respectivos soportes para el análisis integral del EAT por parte del equipo de la Subdirección de Ordenamiento Territorial.

Este documento será publicado en el KIT de Asociatividad Territorial y enviado a los EAT que participaron del ejercicio con el fin de recibir comentarios, observaciones y sugerencias sobre la propuesta metodológica para calibrar el instrumento y avanzar en su socialización a todos los actores interesados en los procesos de integración territorial.

Categoría A: Esquemas Asociativos Territoriales Consolidados

Los esquemas asociativos territoriales (EAT) de la categoría A son aquellos que ya están bien consolidados y tienen una estructura de gestión organizada y eficiente. Estos EAT cuentan con un plan estratégico institucional, ejecutan recursos de manera efectiva y alinean sus objetivos con los planes de desarrollo de sus territorios asociados. También han logrado obtener recursos a través de diferentes fuentes, incluyendo cofinanciación nacional y participación en proyectos de inversión.

Criterios de Clasificación:

- **Capacidad de planificación estratégica:** Cuentan con un plan de acción institucional y un Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) formalizado.
- **Ejecución y gestión de recursos:** Tienen experiencia en la ejecución de proyectos financiados por fuentes diversificadas (Sistemas Generales de Regalías, cooperación internacional, presupuesto propio).
- **Colaboración multisectorial:** Realizan proyectos de impacto regional que benefician a más de un municipio o entidad territorial.
- **Estructura y operatividad:** Tienen personal contratado, espacio físico operativo y procesos claramente definidos para la operación y el manejo de la información.
- **Gobierno abierto:** Realizan rendición de cuentas, informe de gestión de la vigencia y cuentan página web para el acceso a la información disponible

Alcance:

Los EAT de esta categoría están preparados para liderar proyectos de impacto regional, contribuir al desarrollo sostenible de los territorios, y coordinar esfuerzos con otras entidades para fortalecer el desarrollo territorial.

Retos:

- **Sostenibilidad financiera:** Mantener la capacidad de diversificar las fuentes de financiación.
- **Ejecución de proyectos de alto impacto:** Mejorar la eficiencia y efectividad en la ejecución de proyectos complejos de infraestructura y desarrollo social.
- **Ampliar la participación ciudadana:** Garantizar que la comunidad participe en la formulación y ejecución de proyectos para lograr mayor legitimidad.

Rol del Gobierno:

- **Acceso a financiamiento internacional:** Facilitar el acceso a cooperación internacional para proyectos estratégicos.
- **Capacitación avanzada:** Proveer asesoría técnica especializada para la formulación de proyectos de alto impacto.
- **Apoyo en innovación y tecnología:** Implementar programas que impulsen la adopción de tecnologías en la gestión territorial.

Categoría B: Esquemas Asociativos Territoriales en Proceso de Consolidación

Los EAT de la categoría B se encuentran en una etapa intermedia de desarrollo. Estos esquemas cuentan con ciertos avances en la implementación de planes operativos y en la coordinación con sus entidades territoriales asociadas, pero todavía presentan debilidades en la obtención de recursos y en el seguimiento a la implementación de sus estrategias. Aunque tienen capacidad de gestión, necesitan fortalecer sus procesos administrativos y mejorar la eficiencia en la ejecución de proyectos.

Criterios de Clasificación:

- **Capacidad de planificación:** Tienen un plan de acción institucional y participan en la formulación de los planes de desarrollo de los territorios asociados.
- **Proyectos en ejecución:** Han ejecutado algunos proyectos directamente, aunque con un alcance menor en comparación con los de Categoría A.
- **Recursos y operatividad:** Cuentan con espacio físico y personal vinculado, pero la capacidad de operación puede ser limitada.
- **Gobierno abierto:** Algunos realizan rendición de cuentas, informe de gestión de la vigencia y cuentan página web para el acceso a la información disponible

Alcance:

Los EAT de esta categoría están en condiciones de gestionar proyectos locales y participar en iniciativas regionales con apoyo de aliados. Buscan consolidar su estructura y capacidad de ejecución para poder aspirar a ser líderes regionales.

Retos:

- **Fortalecimiento institucional:** Mejorar la capacidad de gestión y la estructura organizativa.
- **Ejecución de proyectos:** Incrementar la experiencia y eficiencia en la ejecución de proyectos, particularmente aquellos que involucren cooperación entre múltiples municipios.
- **Financiación diversificada:** Acceder a nuevas fuentes de financiación, tanto nacionales como internacionales.

Rol del Gobierno:

- **Capacitación básica en gestión de proyectos:** Proveer capacitaciones para el diseño, gestión y evaluación de proyectos.
- **Incentivos para cooperación regional y subregional:** Implementar incentivos para la colaboración entre EAT de Categoría B y A.
- **Apoyo en procesos de formalización:** Facilitar recursos y asistencia técnica para la formalización de procesos y la institucionalización de prácticas de gestión.

Categoría C: Esquemas Asociativos Territoriales Emergentes

Los EAT de la categoría C son aquellos que aún están en etapas iniciales de desarrollo. Presentan importantes limitaciones tanto en la estructura organizativa como en la capacidad de gestión y ejecución de recursos. Estos EAT no han logrado consolidar planes operativos ni generar recursos propios de manera consistente, lo cual dificulta su capacidad para generar un impacto significativo en sus territorios asociados.

Criterios de Clasificación:

- **Planificación y formalización limitada:** Carecen de un plan operativo sólido o un plan estratégico institucional. Pueden participar en la planificación, pero no lideran procesos.
- **Proyectos y financiamiento:** La mayoría no ha ejecutado proyectos significativos ni tiene experiencia en la gestión de recursos externos.
- **Estructura institucional:** Poca o ninguna infraestructura administrativa. Puede que no cuenten con personal permanente o espacio físico operativo.
- **Gobierno abierto:** bajo registro de rendición de cuentas e informe de gestión de la vigencia, algunos cuentan página web para el acceso a la información disponible.

Alcance:

Los EAT de esta categoría suelen estar enfocados en consolidarse como una entidad reconocida, estableciendo procesos básicos y desarrollando capacidades mínimas de gestión. Su alcance es principalmente local, y dependen del apoyo de otras entidades para ejecutar proyectos.

Retos:

- **Formalización y Fortalecimiento de Capacidades:** Definir claramente su estructura administrativa y operativa.
- **Acceso a Recursos:** Acceder a financiamiento y ejecutar proyectos debido a la limitada experiencia y capacidad de planificación.
- **Reconocimiento Regional:** Aumentar su relevancia y reconocimiento dentro de su región, atrayendo socios y apoyo.

Rol del Gobierno:

- **Capacitación Básica y Asistencia Técnica:** Facilitar capacitaciones para los líderes del EAT en temas de gestión, planificación estratégica y formulación de proyectos.
- **Apoyo en Infraestructura Básica:** Proveer recursos o financiamiento para la creación de espacios físicos de trabajo y la contratación de personal.
- **Mentoría:** Crear programas de mentoría en los que los EAT de Categoría A o B actúen como guías para los EAT emergentes, proporcionando acompañamiento en la estructuración de sus procesos administrativos.

Asignación de puntaje por criterio:

Para clasificar cada Esquema Asociativo Territorial (EAT) en las categorías A, B o C, se analizaron cinco criterios fundamentales: Planeación Estratégica, Gestión de Recursos, Estructura Institucional, Ejecución de Proyectos y Gobierno Abierto. Cada criterio se calificó en una escala de 0 a 3, donde:

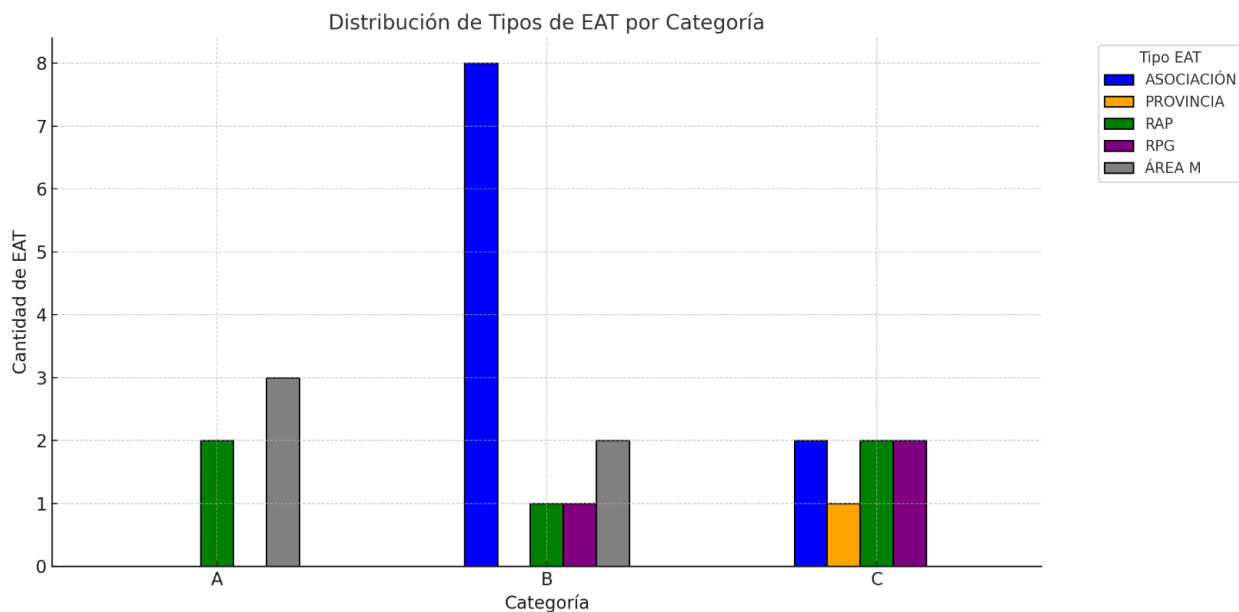
- **3** indica un desempeño alto o consolidado.
- **2** indica un desempeño medio o en proceso de consolidación.
- **1** indica un desempeño bajo o emergente.
- **0** indica ausencia total en el criterio.

La suma de las puntuaciones en los cuatro criterios determinó la categoría final:

- **Categoría A:** Puntuación total entre 13 y 14.
- **Categoría B:** Puntuación total entre 9 y 12.
- **Categoría C:** Puntuación total entre 0 y 8.

Es importante precisar que si bien en el análisis de los resultados de la encuesta se presentaron resultados de 31 EAT que diligenciaron el instrumento, para efectos de la clasificación por tipología sólo se tuvieron en cuenta los 24 EAT que remitieron la evidencia requerida para el análisis y verificación de la información. Asimismo se precisa que para los EAT que no remitieron evidencia para algún criterio en particular pero que respondieron de afirmativamente y/o digitaron cifras, no se otorgaron los tres (3) puntos como puntaje máximo dado que no fue posible evidenciar dichas respuestas.

A continuación, se presenta la puntuación obtenida por tipo de EAT y desagregado para cada esquema:



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta DNP 2024.

El propósito es que a partir de esta primer propuesta de tipologías que será publicada para comentarios de los actores en general y remitida con sus respectivo análisis y sugerencias a cada EAT que participó del ejercicio, sea la base para la implementación de la estrategia diferenciada para el fortalecimiento de los EAT y se convierta en un instrumento para el análisis periódico de los EAT.

Puntuación obtenida por los EAT y distribución

NOMBRE DEL ESQUEMA	CLASE EAT	PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	GESTIÓN DE RECURSOS	ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	EJECUCIÓN DE PROYECTOS	GOBIERNO ABIERTO	PUNTUACIÓN TOTAL	TIPOLOGÍA
ASOCIACIÓN REGIONAL DE MUNICIPIOS DE LOS DEPARTAMENTOS DE LA REGIÓN ATLÁNTICA DE COLOMBIA	ASOCIACIÓN	3	3	3	2	1	12	B
REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANEACIÓN ESPECIAL	RAP	3	3	3	3	2	14	A
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ	ASOCIACIÓN	1	1	1	0	1	4	C
ÁREA METROPOLITANA DE VALLEDUPAR	ÁREA M	2	2	2	2	1	9	B
REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN RAP AMAZONÍA	RAP	1	1	1	1	0	4	C
REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN RAP EJE CAFETERO	RAP	3	3	3	3	2	14	A
REGIÓN DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN DEL PUEBLO ZENÚ	RPG	1	1	1	1	0	4	C
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL CATATUMBO, PROVINCIA DE OCAÑA Y SUR DEL CESAR	ASOCIACIÓN	2	2	2	2	1	9	B
ÁREA METROPOLITANA CENTRO OCCIDENTE	ÁREA M	3	3	3	3	2	14	A
REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN DEL AGUA Y LA MONTAÑA	RAP	1	1	1	1	1	5	C
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL GOLFO DE MORROSQUILLO	ASOCIACIÓN	2	2	2	2	1	9	B
REGIÓN DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN - AUTORIDAD REGIONAL DE TRANSPORTE DE LA AGLOMERACIÓN SUROCCIDENTAL DE COLOMBIA EN EL VALLE DEL CAUCA	RPG	3	3	3	1	1	11	B
REGIÓN DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN DEL CENTRO DEL VALLE	RPG	1	1	1	1	2	6	C
ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA	ÁREA M	3	3	3	2	1	12	B
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO	ASOCIACIÓN	3	3	3	2	1	12	B
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL OCCIDENTE ANTIOQUEÑO	ASOCIACIÓN	2	2	2	2	2	10	B
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL NORTE ANTIOQUEÑO	ASOCIACIÓN	2	2	2	2	1	9	B
ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA	ÁREA M	3	3	3	3	2	14	A
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL SINÚ	ASOCIACIÓN	2	2	2	2	1	9	B
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL META	ASOCIACIÓN	1	1	1	1	1	5	C
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS SOSTENIBLES DE COLOMBIA	ASOCIACIÓN	2	2	2	2	1	9	B
PROVINCIA ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN DE LA PAZ	PROVINCIA	2	2	2	2	0	8	C
ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ	ÁREA M	3	3	3	3	2	14	A
REGION ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACION REGIONAL DEL PACÍFICO	RAP	3	3	2	2	2	12	B

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta DNP 2024.

Distribución de EAT por Tipologías

