

Propuesta de clasificación de las entidades territoriales y redefinición de las relaciones intergubernamentales en Colombia

El caso de los departamentos

Proposal for the Classification of Territorial Entities and Redefinition of Intergovernmental Relations in Colombia: The Case of the Departments

Naidú Duque-Cante*

Resumen: Este artículo presenta un análisis sobre el papel que debería asumir el departamento en Colombia en materia de provisión de bienes y servicios, dadas las debilidades que caracterizan hoy a los municipios. Para ello, se utilizó la herramienta de la categorización territorial, establecida en la Constitución Política de 1991, que propone la agrupación de entidades territoriales y la definición de regímenes normativos distintos con el fin de distinguir, entre otros aspectos, las funciones que le corresponden a cada grupo. Mediante el uso de análisis de componentes principales (ACP) se obtuvieron tres conjuntos de 9, 14 y 9 departamentos, para lo cual primero se hicieron grupos municipales y luego se estableció la composición de estos grupos dentro de cada uno de los departamentos. Finalmente, se identificaron los énfasis funcionales de cada grupo de municipios para luego determinar los roles de los grupos departamentales en cuanto a prestación directa, asistencia municipal y planeación regional.

Palabras clave: descentralización gubernamental, gobierno municipal, asistencia y servicios sociales.

Abstract: This article presents an analysis of the role that the department should assume in Colombia in terms of provision of goods and services given the weaknesses that characterize municipalities today. For this, the territorial categorization tool established in the Political Constitution of 1991 was used, which proposes the grouping of territorial entities and the definition of different regulatory regimes in order to distinguish, among other aspects, the functions that correspond to each group. Through the use of ACP, three sets of 9, 14 and 9 departments were obtained, for which municipal groups were first made and then the

* **Naidú Duque-Cante** es profesora de carrera de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), carrera 52 núm. 46-29, Barrio la Esmeralda, Bogotá, Colombia. Tel: 601 7956110, ext. 4210. Correo-e: naidu.duque@esap.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2129-7272>.

Este artículo es producto del proyecto de investigación “Regímenes municipales por categoría en Colombia 2020-2022”, el cual fue financiado totalmente por la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Artículo recibido el 12 de enero de 2023 y aceptado para su publicación el 20 de febrero de 2024.

composition of these municipal groups within each of the departments was established. Finally, the functional emphases of each group of municipalities were identified to later determine the roles of the departmental groups in terms of direct provision, municipal assistance and regional planning.

Keywords: government decentralization, municipal government, assistance and social services.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el diseño del Estado ha tendido a favorecer las visiones que le otorgan importancia al territorio y que buscan reconocer sus particularidades y diferencias. Esto ha conducido a implementar la descentralización y otorgar autonomías a territorios que en el pasado dependían del nivel nacional para el manejo tanto de asuntos generales como de aquellos concernientes a cada localidad. Si bien los modelos federales cuentan con mayores prerrogativas a nivel subnacional en comparación con otras alternativas de diseño territorial del Estado, también los estados regionales reconocen autonomías en materia legislativa. El mayor reto, sin embargo, lo enfrentan los modelos unitarios para los cuales sólo es posible descentralizar la función ejecutiva del Estado, dejando las funciones judicial, administrativa y constitucional en organismos centralizados. Esto implica que, dentro de un único marco constitucional y legislativo, sólo las funciones de provisión de bienes y servicios públicos puede distribuirse entre la nación y las entidades territoriales en busca de satisfacer tanto intereses generales como aquellos que importan a cada ámbito territorial.

En el caso de Colombia, como Estado unitario, la descentralización territorial, introducida en la década de 1980, se llevó a cabo mediante el traslado de una gran cantidad de responsabilidades desde la nación hacia el nivel municipal, debido a que se consideraba el ámbito más apropiado para la satisfacción de las necesidades sociales. Dicho traslado se realizó de manera uniforme sin considerar los niveles de capacidad de cada localidad, ni se valoraron las condiciones requeridas para asumir cada una de las nuevas funciones. Sin dejar de lado que se puso énfasis en la descentralización del gasto mientras las principales fuentes de recaudación continuaron centralizadas; tema que no es exclusivo de nuestro país y que incluso se presenta en países federales como México, donde las transferencias han generado una fuerte dependencia fiscal de las autoridades subnacionales (Sovilla y Díaz-Sánchez, 2022).

Debido a que en Colombia la mayoría de los municipios son muy pequeños y con economías que aportan poco a los ingresos públicos, muchas de las funciones asignadas, y las que se han venido sumando a este nivel, han quedado sin ser

cubiertas. Si bien la delimitación clara de funciones entre el nivel nacional y el subnacional es prerrequisito para la autonomía territorial (Gélvez-Ferreira *et al.*, 2023), es determinante que la asignación de responsabilidades venga acompañada de los recursos necesarios para su ejercicio (Hernández, 1999). Para estos entes, los principales ingresos provienen del nivel nacional a través de transferencias cuya destinación está condicionada en su mayoría para los servicios de salud, educación y agua potable, y con un reducido margen para propósito general, es decir, para los demás sectores de intervención pública que les corresponden (11%) (Ley 715 de 2001).

Aunque el nivel nacional sigue asumiendo la prestación directa de algunos servicios, como el bienestar familiar, la formación para el trabajo, la seguridad y el orden público, los centros carcelarios, la salud, la educación, entre otras, la mayoría de las funciones de provisión directa se trasladaron a los municipios. Además, aunque los departamentos también pueden desarrollar las funciones asignadas al nivel municipal, en la práctica no responde por ninguna de manera obligatoria, por lo que el nivel local queda huérfano a la hora de cumplir con la mayoría de sus responsabilidades.

En ausencia de un rediseño fiscal que apunte a aumentar los recursos propios de los municipios o amplíe su participación en las transferencias nacionales de libre inversión, el propósito de este documento es caracterizar el papel de los niveles territoriales diferentes al municipio, en particular del departamento, alrededor de las dinámicas de prestación directa. Para ello, se realizó una agrupación de 157, 294, 452 y 198 municipios en la que se identificaron los ámbitos o sectores de competencia más importantes para los conjuntos obtenidos. Con base en esta información se realizó una agrupación de tres conjuntos de 9, 14 y 9 departamentos, con el propósito de explicar de manera más precisa la naturaleza del nivel intermedio y su rol frente al municipio. Estos roles también se extendieron a la nación y a otras posibilidades de articulación intergubernamental de naturaleza horizontal con que cuentan las entidades territoriales en Colombia, y se propuso la participación de otros actores gubernamentales y no gubernamentales de carácter nacional e internacional que pudieran apoyar en los procesos de prestación directa.

MARCO TEÓRICO

El tema de este artículo está relacionado con el papel que deben cumplir los diferentes niveles territoriales en la provisión de bienes y servicios públicos, por lo que importa, en primer lugar, comprender lo que significan estos últimos para

luego acercarse a la forma como el Estado se organiza para lograr su asignación. La teoría de los bienes públicos fue planteada originalmente por Musgrave (1939), al establecer la distinción entre bienes públicos y privados utilizando los atributos de rivalidad, no rivalidad, exclusión y no exclusión. De acuerdo con esta propuesta, los bienes públicos puros son indivisibles (no rivales), debido a que la cantidad disponible de estos para todos los ciudadanos es la misma disponible para cada uno, contrario a lo que sucede con los bienes privados puros (Samuelson, 1954). Más adelante, Buchanan (1968) propuso que la disponibilidad de estos bienes está ligada a las dimensiones de cada grupo, por lo que es necesario definir el tamaño en el que se mantiene la característica de indivisibilidad.

Asimismo, Musgrave (1939) describió los bienes públicos como no excluyentes, en contraste con los bienes privados, cuyo acceso exige el pago de un precio establecido. Esto implica que los primeros son aquellos que benefician a todos los miembros de un grupo determinado sin tomar en cuenta la contribución que cada uno realiza. Se trata de bienes cuya provisión se encuentra primordialmente en manos del Estado, ya que la misma no responde a la lógica del mercado. Esto debido a que si se les pidiera a los ciudadanos realizar un pago voluntario para poder disfrutar de sus beneficios, muchos optarían por no realizarlo, ya que este estaría orientado a proveer un bien o un servicio que también beneficiaría a otros, quienes a su vez no estarían dispuestos a pagar, además, porque el no pago no conduciría a excluirlos en el aprovechamiento del bien (Buchanan, 1965). Por lo tanto, se trata de bienes que deben ser garantizados mediante los pagos obligatorios realizados por los contribuyentes de dicho país o territorio, cuya naturaleza, eminentemente coercitiva, se encuentra en manos del Estado (Musgrave, 1941).

Estos planteamientos originales sufrieron modificaciones posteriormente, debido a que el autor inicial encontró que existían bienes que exhibían sólo una de las dos características. Este es el caso por ejemplo de un circo, donde puede haber exclusión, dado que se requiere el pago para su disfrute, pero es un bien no rival, o las vías públicas, las cuales pueden generar rivalidad, pero no exclusión (Musgrave y Musgrave, 1973). Sobre este último tipo de bienes, entre los cuales se pueden mencionar otros ejemplos, como el alumbrado público, la recolección de basuras y la infraestructura urbana, su provisión debería estar en manos del gobierno, pero su administración no debería estar centralizada en tanto el beneficio es localizado (Musgrave y Musgrave, 1973). De acuerdo con Olson (1965), cuanto más grande es el grupo, menor es la fracción de beneficio acumulado para un individuo (si los beneficios son en parte rivales); cuanto mayor es el grupo, es

menos probable que cualquier individuo quiera asumir el costo por su cuenta; y cuanto mayor es el grupo, mayores serán los costos organizacionales.

Esto implica que no todos los bienes públicos generan beneficios universales, e incluso el beneficio generado por bienes de impacto localizado puede no ser el mismo para todos los residentes de una región (Tiebout, 1961). Por lo tanto, los beneficios de algunos servicios se acumulan en la misma cantidad para las personas de la misma región; los beneficios de algunos servicios se reducen gradualmente desde el sitio de producción; los beneficios de algunos servicios tienen un efecto de derrame; y los beneficios de algunos servicios, no de todos, se refuerzan unos a otros (Tiebout, 1961). Con lo cual se hace necesaria la estructuración de varios niveles de gobierno que asuman la provisión de bienes públicos dada la diferencia en su capacidad de impacto (Desmarais-Tremblay, 2014).

Establecer diferentes niveles de responsabilidad implica también la existencia de vínculos intergubernamentales que los mismos deben mantener con el fin de garantizar el logro de los objetivos de cada uno. Dichas relaciones se refieren a un importante cuerpo de actividades o interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todo tipo y nivel (Anderson, 1960 citado por Cho y Wright, 2004) en asuntos políticos, administrativos o fiscales, tanto en sistemas federales como unitarios. La perspectiva de las relaciones intergubernamentales (RIG) reconoce todo tipo de niveles de gobierno que van desde instancias centrales hasta autoridades locales; propone que tales organizaciones gubernamentales son al mismo tiempo independientes y dependientes; considera que las RIG están formuladas a partir de relaciones formales e informales y del comportamiento de los funcionarios gubernamentales, y que estas no ocurren de manera puntual u ocasional, sino que son más continuas y acumulativas; además, que dichas relaciones comprenden los roles desempeñados por todos los administradores públicos; y se centra fuertemente en asuntos de política pública (Lowatcharin *et al.*, 2019).

Recientemente, la búsqueda de soluciones para la provisión de bienes y servicios públicos ha involucrado nuevas perspectivas, como la gobernanza y la gobernanza multinivel, que superan el ámbito meramente gubernamental e involucran la participación de actores no estatales pertenecientes a la sociedad civil o al sector privado. En este marco las relaciones intergubernamentales constituyen un intento por optimizar coherente y consistentemente las decisiones de política entre niveles de gobierno, políticas y actores con el fin de hallar soluciones a los problemas de interés común para múltiples partes involucradas (Wollmann, 2003). Lo anterior deriva en tres clases de patrones de coordinación que incluyen

la jerárquica tradicional, en la que las decisiones descienden desde la cima hacia abajo a través de los diferentes niveles administrativos (Kapucu *et al.*, 2010); en redes, que son asociaciones voluntarias entre organizaciones en igualdad de condiciones a partir de valores compartidos, confianza, solidaridad o consenso; y de mercado, la cual emerge con la nueva gestión pública a partir del supuesto de que la coordinación puede ser alcanzada a través de la economía de mercado y del interés de los participantes en el diseño y la implementación de la política (Wollmann, 2003).

EL DISEÑO INTERGUBERNAMENTAL PARA LA PRESTACIÓN DIRECTA DE SERVICIOS EN COLOMBIA

La introducción de la descentralización territorial en la década de 1980 se produjo como respuesta a la denominada crisis del centralismo, modelo que nos caracterizó como Estado durante la mayor parte de la vigencia de la Constitución de 1886 (Soto, 2003). El centralismo, que sirvió a la unificación de los Estados latinoamericanos, se agotó en la segunda mitad del siglo xx y su quiebre se hizo evidente a través de la crisis de la deuda (Pinilla *et al.*, 2015). El incremento exponencial de los niveles de endeudamiento de nuestros Estados sirvió de argumento para desmontar el modelo proteccionista sobre el cual se basó la propuesta de desarrollo económico de la región (Pinzón, 2017). Además, el uso de los recursos provenientes de la deuda padeció de manejos ineficientes y prácticas de corrupción que derivaron en bajas coberturas y deficientes niveles de calidad en la provisión de bienes y servicios de impacto territorial (Finot, 2004).

Para resolver los problemas fiscales y de eficiencia administrativa los países latinoamericanos adoptaron, por un lado, las directrices establecidas en el Consenso de Washington como alternativa para enfrentar la crisis económica, promover el desarrollo económico y superar la pobreza (Castañeda-Rodríguez y Díaz-Bautista, 2017). Por otro lado, se implementaron procesos de descentralización territorial a fin de mejorar los niveles de eficiencia del Estado sobre la base de una mejor focalización de los recursos públicos, con lo cual también se pretendió relegitimar el aparato administrativo público mediante el fortalecimiento de la democracia territorial con la elección popular de autoridades y la apertura de nuevos espacios de participación social (Soto, 2003).

La base de estos procesos fue el traslado de un volumen importante de funciones que en el pasado se ubicaron en el nivel nacional y cuya implementación estaba en manos de distintos organismos descentralizados por servicios del orden central que hacían presencia en los territorios. Como resultado del traslado inicial

y de la subsecuente evolución de la descentralización administrativa los municipios cuentan en la actualidad con cerca de trescientas responsabilidades de alrededor de treinta sectores de intervención pública (Duque y Moncayo, 2020). Estas funciones derivan en distintos tipos de actuaciones referidas a la promoción de la participación ciudadana, la construcción de infraestructuras, la formulación y ejecución de programas y proyectos, la creación de unidades administrativas y actuaciones en materia de control, inspección y vigilancia, entre otras (Duque y Chavarro, 2021).

Algunos de los sectores sociales sobre los cuales se realizaron procesos de descentralización continuaron, en algunos de sus componentes, siendo manejados de manera centralizada y ejecutados a través de mecanismos de desconcentración nacionales soportados, principalmente, en el nivel intermedio, de manera similar a como se realiza en otros países (Oszlak, 2014; González y Jaramillo, 2001; Finot, 2001). Este es el caso de los servicios de salud, educación, y agua potable y saneamiento básico, cuya fuente de recursos es la nación, pero su ejecución se realiza a nivel departamental, distrital y de los municipios más grandes (Ley 715 de 2001).

Cuando se trata de municipios en los que los ingresos derivados de los impuestos propios son bajos y, por lo tanto, la provisión de bienes públicos resulta ineficiente (Bulut-Zevic, 2020), las transferencias provenientes del nivel nacional resultan ser su principal fuente de recursos, sin que con ello se garantice el cumplimiento de responsabilidades vinculadas al mejoramiento de la calidad de vida (Contreras-Ortiz *et al.*, 2022). Esto sucede, en el caso de Colombia, en más de 90 por ciento de los municipios (CGN, 2022). No obstante, los recursos nacionales están destinados, principalmente, para garantizar los servicios en los sectores mencionados, por lo que la infraestructura vinculada con ellos sigue siendo responsabilidad de la entidad territorial. De igual manera sucede con los demás sectores de inversión pública, cuya provisión deben hacerla las entidades territoriales con sus recursos propios (Duque y Moncayo, 2020).

Además de los municipios, los distritos y la nación, los departamentos también tienen asignadas responsabilidades en materia de prestación directa. En primer lugar, estas entidades funcionan como unidades desconcentradas de la nación para la ejecución de los recursos destinados a salud, educación, agua potable y saneamiento básico en los municipios más pequeños (no certificados, de acuerdo con la ley 715 de 2001). En segundo lugar, este nivel territorial puede participar en la provisión, con recursos propios, de los bienes y servicios involucrados en los mismos sectores en los que tienen responsabilidad los municipios (Duque y

Moncayo, 2020).¹ De esta forma, aunque el diseño normativo relativo al departamento ha priorizado su rol sectorial, no lo ha hecho tomando en cuenta su participación en labores de coordinación, complementariedad, concurrencia y subsidiariedad frente al nivel municipal, las cuales deberían constituir parte fundamental del deber ser del nivel intermedio (González y Jaramillo, 2001). Aunque el recién expedido régimen departamental (ley 2200 de 2022) describe el rol de este nivel territorial en estos ámbitos, no se especifica la forma de materializarlo, por lo que en la práctica esta entidad no representa un verdadero soporte para el funcionamiento de los municipios y tampoco para las relaciones intergubernamentales del país. Esto contrasta con la lógica de los niveles intermedios en Europa, los cuales, al igual que los municipios, tienen asignadas responsabilidades diferenciadas frente a un mismo sector con miras a garantizar la calidad y el acceso de las poblaciones a los servicios públicos (Sagawe, 2003).

Finalmente, aunque en nuestro contexto también contamos con la posibilidad de que los municipios se asocien para robustecer su capacidad de respuesta frente a las necesidades y problemáticas locales, son muy pocas las entidades con la suficiente capacidad económica que les permita tales membresías. Por lo tanto, es urgente que en nuestro país se definan con claridad los roles que deben asumir los municipios, tomando en cuenta sus capacidades, necesidades y potencialidades, pero también es necesario determinar cuál debería ser el papel del departamento en la prestación directa, ya que habiéndosele asignado todo lo que hace el municipio, en la práctica no le corresponde nada en concreto o de manera obligatoria. Lo mismo sucede con el nivel nacional, que, si bien ha asumido con claridad su rol para sectores específicos, es necesario que se comprometa con más responsabilidades de prestación directa, tomando en cuenta que es el nivel territorial con más recursos del país.

METODOLOGÍA DE CATEGORIZACIÓN TERRITORIAL PARA COLOMBIA Y RESULTADOS

Categorización municipal

Con el propósito de caracterizar a las entidades territoriales, así como definir los posibles compromisos que deberían asumir los diferentes niveles del Estado en Colombia, en especial en lo concerniente a la prestación directa, este análisis se

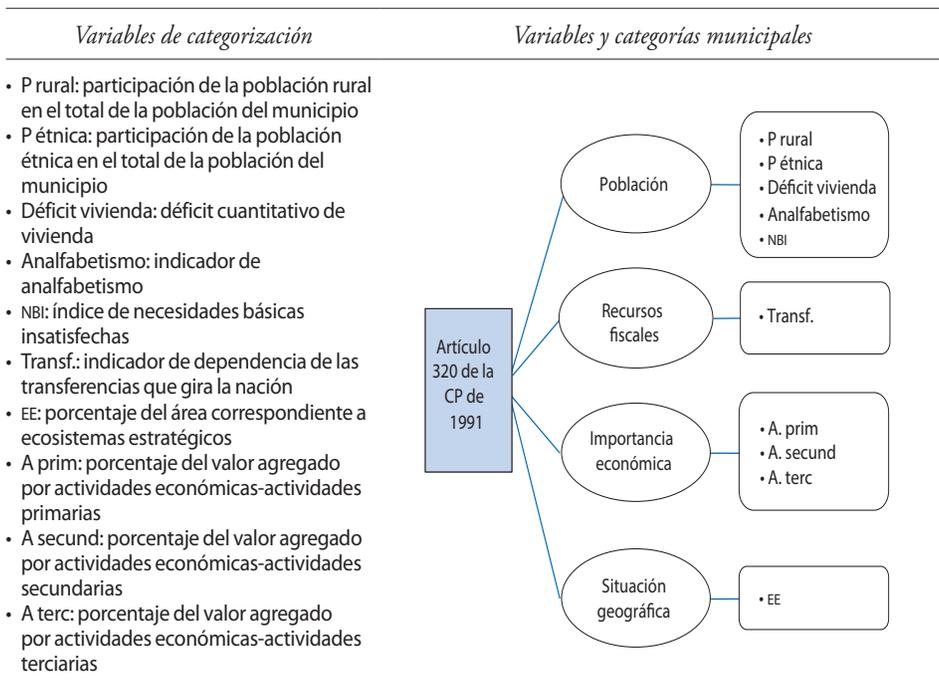
¹ Sectores funcionales de responsabilidad municipal y departamental en Colombia: educación, salud, vivienda, deporte y recreación, ambiente, infraestructura y transporte, cultura, servicios públicos domiciliarios, desastres, desarrollo económico, agropecuario y turístico, tercera edad, centros de reclusión, género, desplazamiento, infancia y adolescencia, discapacidad, orden público y seguridad, restaurantes escolares, empleo, bienestar familiar, justicia y juventud.

enfocó en la figura de la categorización. Esta herramienta, cuya naturaleza está orientada a robustecer y ampliar los efectos de la descentralización, está considerada en la Constitución Política de 1991 en el artículo 320 para el caso de los municipios. De acuerdo con esta norma, la categorización o agrupación de estas entidades debería hacerse tomando en cuenta aspectos concernientes a la población, los recursos, la situación geográfica y la importancia económica, con el fin de establecer marcos normativos diferenciados para cada grupo en lo que respecta a la organización, gobierno y administración. En el caso de los departamentos, el artículo 302 establece la posibilidad de definir regímenes diferenciados en materia de competencias con el propósito de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos en su territorio, para lo cual se debería realizar una caracterización de estas entidades en relación con la población, los recursos económicos y naturales, así como sus características sociales, culturales y ecológicas.

Aunque Colombia cuenta con normas que desarrollan la categorización tanto para los municipios y distritos (ley 1551 de 2012) como para los departamentos (ley 617 de 2000), estas sólo toman en cuenta los ingresos corrientes de libre destinación y de manera complementaria el tamaño poblacional, dando lugar a una categorización de naturaleza fiscal. Además, esta agrupación no ha derivado en la definición de regímenes diferenciados para los grupos territoriales obtenidos, que es el propósito último de la categorización. Aunque la ley 1551 incluyó la posibilidad de establecer distinto régimen de organización, administración y gobierno para las categorías fiscales definidas en esta norma, así como la de asignar competencias obligatorias y voluntarias para los municipios, su desarrollo, aún pendiente, se haría desconociendo la totalidad de las dimensiones (población, recursos, economía, geografía) definidas por la Constitución Política de 1991 para realizar la categorización.

Con el propósito de atender este mandato, la propuesta que nos ocupa en este documento partió de un ejercicio de categorización municipal en el que se identificaron variables orientadas a describir las dimensiones de población, recursos, situación geográfica e importancia económica, con el fin de lograr una agrupación acorde con el artículo 320 de la carta magna. Asimismo, se realizó una definición general de ámbitos funcionales para cada grupo con el fin de avanzar en la definición de regímenes distintos en materia administrativa (cuadro 1). La información de los grupos municipales obtenidos fue utilizada posteriormente para realizar la agrupación de los departamentos, a partir de la cual fue posible plantear algunos temas centrales sobre los cuales deberían enfatizar los regímenes funcionales de cada uno de estos conjuntos.

CUADRO 1. Variables de categorización y grupos municipales obtenidos

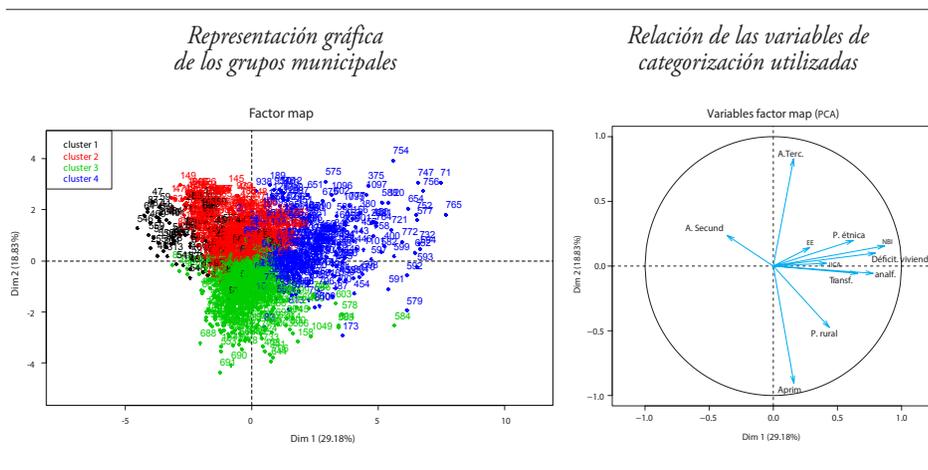


Fuente: Elaboración propia.

El ejercicio de categorización municipal que se realizó utilizando diez variables para caracterizar a los 1100 municipios colombianos se llevó a cabo mediante la técnica del análisis de componentes principales (ACP), con la que se obtuvieron cuatro grupos de 157, 294, 452 y 198 municipios (cuadro 2). El propósito de esta agrupación fue realizar una descripción general de los sectores en los que cada grupo debería enfatizar para el ejercicio de sus funciones. Esta descripción se basó en las variables de análisis y categorización utilizadas y de funciones de inversión social que hoy forman parte del conjunto de responsabilidades asignadas al nivel local.

El cuadro 2 muestra que los componentes 1 y 2 recogen 53 por ciento de la información de las variables usadas, por lo que resultan representativas en cuanto a las relaciones entre estas. Las gráficas obtenidas, así como los promedios de la información relativa a cada una de las variables de análisis, aportaron en la descripción de las características de cada uno de los conjuntos municipales.

CUADRO 2. Grupos municipales obtenidos y relación entre las variables de análisis utilizadas



Promedios de los valores por variable y clúster municipal

Clúster	No municipios	Déficit vivienda	P rural	P étnica	analf.	NBI	Transf.	EE	Aprim	A Secund	A Terc.
1	157	5.02	25.93	4.54	4.27	10.24	44.68	15.73	10.81	27.61	60.33
2	294	12.13	60.33	3.90	8.83	17.09	66.22	18.73	51.45	9.79	38.76
3	452	12.40	55.40	5.39	9.27	17.65	68.79	12.41	23.29	10.92	65.14
4	198	43.37	61.89	38.89	15.08	45.87	81.48	33.37	26.97	9.76	65.60

Fuente: Elaboración propia.

El grupo núm. 1 de los municipios es el más reducido y de acuerdo con la información obtenida se trata de las entidades locales de mayor tamaño y capacidades económicas del país. Por lo tanto, estos municipios y distritos cuentan con los índices más bajos de población en su zona rural, población analfabeta, déficit cuantitativo de vivienda y dependencia frente a los recursos que transfiere la nación. Igualmente, estos entes territoriales cuentan con los mayores niveles de actividades económicas pertenecientes al sector secundario, las cuales, junto a las del sector terciario superan de manera significativa a las cifras que estas actividades presentan en los demás conjuntos municipales.

Se trata, por lo tanto, de las ciudades medianas y grandes que han logrado avanzar económica y socialmente de forma más rápida que los territorios pequeños y cuyas características coinciden con los primeros lugares del índice de ciudades modernas definidos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023). Las ciudades modernas, en este caso son las que garantizan la calidad de vida a sus habitantes desde una perspectiva multidimensional que involucra factores de gobernanza, participación e instituciones, productividad, competitividad, equidad social, seguridad, entre otras. De acuerdo con el índice, de este grupo destacan las ciudades de Medellín, Bogotá, Floridablanca, Manizales, Bucaramanga, Chía, Envigado, Tunja, Cali y Barranquilla.

Por su tamaño e incidencia territorial, algunas de estas ciudades hoy constituyen núcleos de conurbaciones con municipios circunvecinos que involucran desde tres (3) entidades, como sucede alrededor de Duitama, Tuluá, Manizales, y Villavicencio, hasta 23 entes de nivel local, como es el caso de Bogotá y sus municipios circundantes. De acuerdo con el DNP (2014: 5), una aglomeración urbana es “un conjunto de ciudades entre las que existen relaciones funcionales en términos de actividades económicas, oferta de vivienda, servicios sociales, ambientales, culturales o administrativos. Estas relaciones se presentan usualmente en torno a una ciudad principal o núcleo”.

Los municipios circundantes de estos centros urbanos pertenecen en su mayoría a los grupos 1 y 3 de este análisis, en cuanto la simbiosis de la conurbación ha favorecido la tendencia hacia una mayor dinámica urbana frente a la rural. Este es el caso de la conurbación alrededor de Medellín, cuyos municipios circundantes (Barbosa, Bello, Caldas, Envigado, Copacabana Girardota, Itagüí, La Estrella, Medellín, Sabaneta) pertenecen todos al grupo 1; mientras que alrededor de Sogamoso encontramos otros tres municipios del grupo 1 (Firavitoba, Nobsa y Tibasosa); cuatro del grupo 3 (Busbanzá, Izá, Monguí y Tópaga) y solo uno del grupo 2 (Corrales).

El clúster 2 corresponde a los municipios de mayor grado de ruralidad de Colombia. Como se observa en las cifras, este grupo presenta mayor preponderancia de las actividades económicas del sector primario. No obstante, estas entidades presentan similitudes con las del clúster 3 en cuanto a déficit cuantitativo de vivienda e índice de necesidades básicas insatisfechas, pero el grupo 2 tiene mayor participación de habitantes en la zona rural y menor presencia de las actividades de los otros dos sectores de la economía.

La importancia de los municipios de este grupo, en relación, especialmente, con los del primer conjunto involucra dimensiones que abarcan aspectos eco-

nómicos, sociales, ambientales, culturales e institucionales de carácter tanto cualitativo como cuantitativo. Las políticas públicas de nuestro país y de la región latinoamericana orientadas a tender las relaciones entre lo urbano y lo rural de las últimas décadas han atendido este tipo de municipios en tanto se han enfocado en la promoción de la producción de alimentos, del turismo y, más recientemente, de la conservación y protección de fuentes de agua mediante alternativas como el pago por servicios ambientales, con el ánimo de proteger las fuentes de agua y garantizar su provisión futura (Barrera *et al.*, 2022). Además de su valor como proveedores de alimentos y de su importancia como destinos turísticos para los habitantes de las urbes, estos municipios pequeños encierran un valor ambiental significativo especialmente porque se trata de vastos territorios escasamente poblados e intervenidos con fines económicos (Ramírez *et al.*, 2022).

De igual manera, poco más de 32 por ciento de los municipios de este conjunto, 32 por ciento de los del grupo 3 y 44 por ciento de los que integran el grupo 4 pertenecen a los denominados municipios Zomac. De acuerdo con la ley 1819 de 2016, el gobierno nacional ha reconocido un total de 344 municipios como zonas más afectadas por el conflicto armado en Colombia (Zomac) con el propósito de dirigir recursos y esfuerzos a generar mayor desarrollo económico y social, y fomentar alternativas de empleo mediante el incentivo a las organizaciones campesinas, y de comunidades indígenas, afros, raizales y palenqueras. Dentro de este grupo se encuentran, además, los denominados municipios PDET, reconocidos como parte de los compromisos establecidos en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia. Los PDET tienen como propósito la transformación del campo y el ámbito rural y su mejor relación con las ciudades, en materia de bienestar, riqueza étnica, desarrollo de la economía campesina y familiar, e integración de las regiones más afectadas por el conflicto (Decreto-Ley 893 de 2017).

El último grupo coincide con las entidades de nivel local con la mayor presencia de población perteneciente a grupos étnicos, entre los que se cuentan indígenas, negros, afrodescendientes y palenqueros. Este grupo se diferencia de manera importante de los demás porque presenta los mayores niveles de necesidades básicas insatisfechas y déficit cuantitativo de vivienda, aunque tiene semejanzas con los municipios del grupo 3 en lo que respecta a la proporción de la participación de los diferentes sectores en la economía territorial. Además, este conjunto sobresale porque son los municipios que más dependen

CUADRO 3. Sectores de inversión social de énfasis para cada clúster municipal

<i>Clúster núm. 1</i>	<i>Clúster núm. 2</i>	<i>Clúster núm. 3</i>	<i>Clúster núm. 4</i>
Ciudades medianas y grandes:	Municipios rurales: Énfasis en el sector rural	Municipios medianos:	Municipios étnicos: Énfasis étnico
<ul style="list-style-type: none"> • La totalidad de las funciones asignadas al municipio actualmente 	<ul style="list-style-type: none"> • Vivienda • Acueducto y alcantarillado • Educación • Salud • Infancia y adolescencia • Ambiente • Promoción del desarrollo agropecuario 	<ul style="list-style-type: none"> • Vivienda • Acueducto y alcantarillado • Educación • Salud • Infancia y adolescencia • Promoción del desarrollo agropecuario • Promoción del desarrollo económico y turístico 	<ul style="list-style-type: none"> • Vivienda • Acueducto y alcantarillado • Educación • Salud • Infancia y adolescencia • Ambiente • Promoción del desarrollo agropecuario • Promoción del desarrollo económico y turístico • Ambiente

Fuente: Elaboración propia.

de las transferencias nacionales, dadas las debilidades presentes en sus recursos propios.

No obstante, este grupo prácticamente duplica el porcentaje de ecosistemas estratégicos de los demás grupos municipales. Estos ecosistemas son característicos por conservar “equilibrios y procesos ecológicos básicos, tales como regulación de climas, del agua, realizar la función de depuradores del aire, agua y suelos; la conservación de la biodiversidad” (Minambiente, 2024). Estos municipios se localizan principalmente en las costas atlántica y pacífica, así como en las zonas selváticas de los llanos y el sur de Colombia, por lo que además de su valor ecológico y ambiental tienen grandes potencialidades turísticas para nuestro país.

Como resultado de las particularidades y limitaciones que se desprenden de la información consolidada para cada grupo municipal, se realizó una descripción de sectores de intervención para cada uno de los grupos municipales conseguidos (cuadro 3).

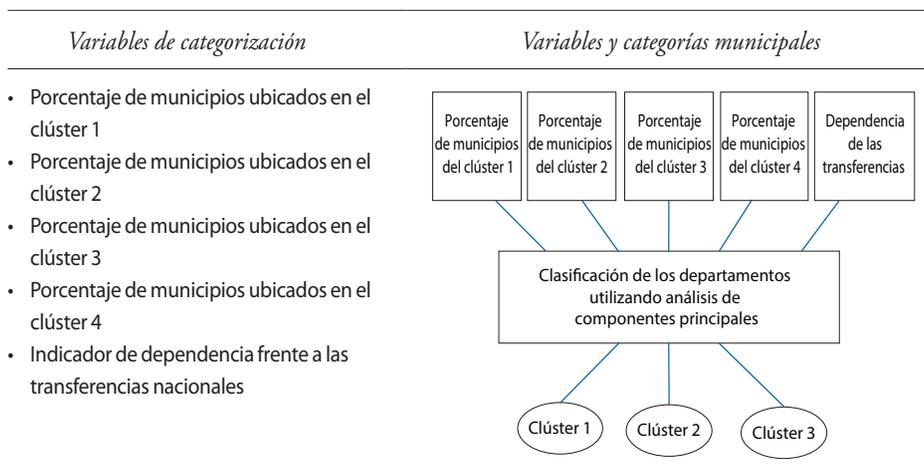
La determinación de los sectores funcionales en los que los grupos municipales deberían enfatizar a la hora de programar la asignación de sus recursos propios se derivó de la información aportada por las variables utilizadas para realizar la agrupación. Debido a las variables utilizadas estos sectores están asociados al nivel de necesidad que está presente en cada grupo de municipios y

también a la capacidad que tienen estas entidades para darles respuesta. El propósito de este ejercicio es aportar a la diversificación del régimen municipal y ajustar la asignación de responsabilidades a las capacidades y necesidades a las que se enfrentan las entidades locales en Colombia. Esto permitiría romper el régimen municipal uniforme que le asigna las mismas funciones a todos los municipios, las cuales están definidas a partir de la lógica de las grandes ciudades, pero sin la correspondiente asignación de recursos fiscales.

Categorización departamental

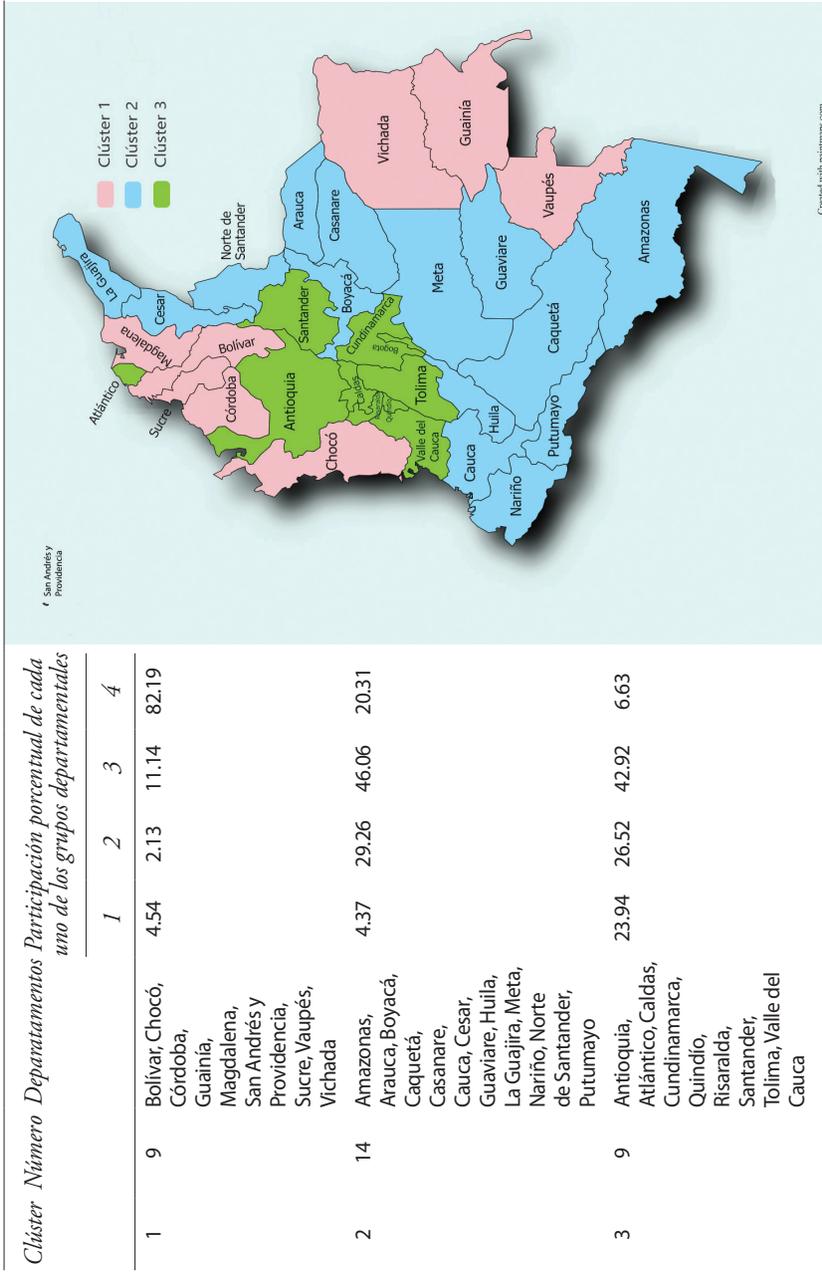
Para la clasificación departamental se estableció en primer lugar la composición porcentual de cada clúster municipal obtenido dentro de cada uno de los 32 departamentos (cuadro 4). La consideración de la composición municipal para realizar la categorización del nivel intermedio se sustenta en que el rol de este último debería estar alineado con las particularidades de sus municipios en términos de capacidades, limitaciones, necesidades y problemáticas, debido a que ambos tipos de entidades comparten el mismo territorio, población, geografía y economía. El uso del análisis de componentes principales arrojó tres grupos de 9, 14 y 9 departamentos, como se ilustra en el cuadro 5, que muestra los integrantes de cada conjunto y los valores promedio de la participación de los cuatro

CUADRO 4. Variables de categorización y grupos departamentales obtenidos



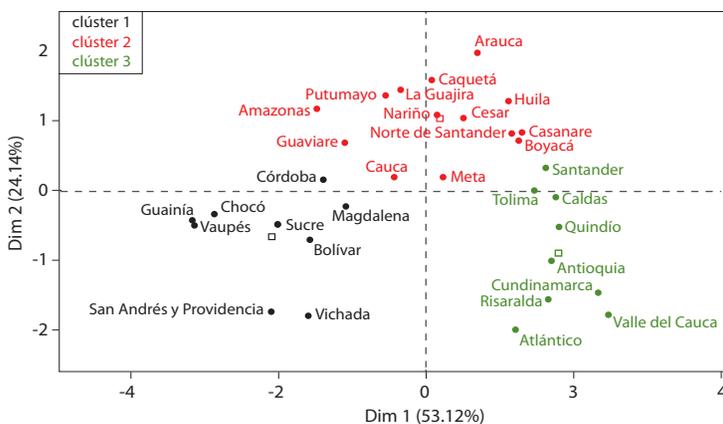
Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 5. Clústeres departamentales y participación porcentual de los grupos municipales



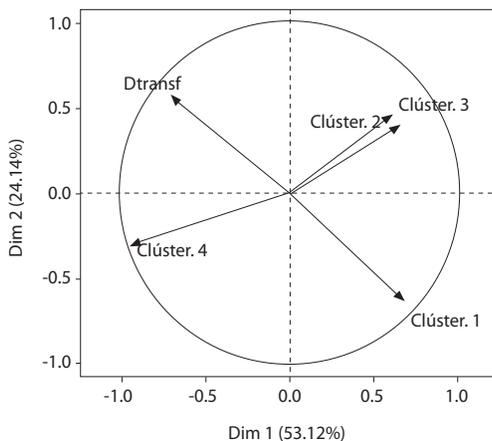
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICA 1. Clústeres departamentales obtenidos



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICA 2. Relación de las variables analizadas



Fuente: Elaboración propia.

grupos municipales. Por su parte, las gráficas 1 y 2 presentan los resultados de la agrupación mediante el uso del ACP en R.

Como se observa en las dos gráficas, los componentes 1 y 2 recogieron 77.26 por ciento de la información proporcionada por las variables, indicando con ello que dichos componentes son altamente representativos para ser utilizados en la descripción de las relaciones entre las variables. La longitud de los vectores

de la gráfica 2 muestra el grado de significancia de la información de las variables, la cual es mayor cuando el vector se aleja más del centro. La interpretación de las características de cada uno de los grupos departamentales se hizo mediante la lectura simultánea, por sobreposición de las dos gráficas.

Categorización departamental y definición de vínculos intergubernamentales en las funciones de prestación directa

El clúster 1 está integrado por departamentos (9), entre los que se incluyen antiguos territorios nacionales (intendencias o comisarías), que era la denominación designada a entes intermedios que antes de la Constitución Política de 1991 eran reconocidos como entidades débiles en los aspectos económico, social y geográfico (Chocó, Vaupés, Vichada, Guainía), por lo que la nación se ocupó directamente de su administración. Aunque hoy se les reconoce como departamentos igual que las demás entidades intermedias, sus debilidades, sociales y económicas no han cambiado. El conjunto total de los departamentos de este grupo se distingue de los otros dos por tener los mayores niveles de IPM (39.2%), el cual supera significativamente las cifras del grupo 2 y triplica las del grupo 3. Estas entidades presentan las coberturas más bajas de servicios públicos, entre los que sobresalen los servicios de acueducto y alcantarillado, y vivienda. Además, son los departamentos con la mayor concentración de poblaciones étnicas (43%) (cuadro 6).

En lo que respecta a la composición municipal, estos departamentos concentran la mayor cantidad de municipios del grupo 4, como lo muestran las gráficas 1 y 2. Se trata de municipios con alta concentración étnica, con los mayores índices de NBI y con los niveles más bajos de cobertura de bienes y servicios sociales. Tanto los departamentos como sus municipios son altamente dependientes de los recursos que gira la nación, y dos de los que componen el grupo (Chocó y La Guajira) presentan una alta proporción de municipios reconocidos como zonas más afectadas por el conflicto armado en Colombia (Zomac).

Además de la composición de municipios pobres y rezagados, algunos de estos departamentos (Vaupés y Guainía) cuentan con territorios que no pertenecen a ningún municipio, denominados áreas no municipalizadas (Ley 1551 de 2012), debido a que sus condiciones poblacionales y fiscales no son suficientes para que puedan ser formalizados como municipios. Al no contar con autoridades de elección popular, recursos provenientes de impuestos y funciones de inversión social asignadas por el marco normativo, su manejo y administración están en manos del ente departamental, por lo que, además de tratarse de departamentos débiles

CUADRO 6. Indicadores del clúster departamental núm. 3

Departamento	Promedio cobertura acueducto y alcantarillado	Deficit cuantitativo de vivienda (Censo)	Cobertura de energía eléctrica (Censo)	Cobertura bruta en educación-total	Porcentaje del área de la entidad que forma parte del Sinap*	Porcentaje del área total de ecosistemas estratégicos	Porcentaje de población étnica	IPM**	Porcentaje de Municipios Zomac***
Bolívar	64.80	18.20	94.70	110.40	0.10	34.90	27.78	26.80	34.78
Chocó	24.40	49.80	75.80	94.60	8.20	23.00	94.79	36.00	60.00
Córdoba	54.90	26.60	96.10	103.60	26.00	13.30	23.61	26.90	16.67
Guainía	24.90	50.30	62.20	83.90	15.40	10.60	65.94	57.30	0.00
Magdalena	62.50	16.00	94.00	110.90	14.50	33.30	10.63	32.40	6.67
La Guajira	44.20	17.80	60.70	104.70	13.90	8.80	59.76	48.70	60.00
Sucre	70.80	16.80	96.60	107.90	1.50	43.10	27.05	30.30	30.77
Tolima	79.40	8.40	97.80	110.50	10.40	17.70	5.55	16.60	44.68
Vaupés	33.10	81.20	47.60	62.80	10.80	8.60	68.21	52.70	33.33
Vichada	21.60	44.20	43.50	66.60	5.70	38.70	47.18	64.80	25.00
Promedio del grupo	48.06	32.93	76.90	95.59	10.65	23.20	43.05	39.25	31.19
Promedio nacional	64.50	21.90	88.00	99.60	12.90	22.20	23.10	24.30	37.22

Fuente: Elaboración propia con base en DNP (2022). *Sinap: Sistema Nacional de Áreas Protegidas; **IPM: índice de pobreza multidimensional; ***Zomac: municipios declarados como zonas más afectadas por el conflicto armado.

económica y fiscalmente, también deben asumir el rol como entidades municipales, al tener que atender los servicios sociales requeridos por sus poblaciones.

Para estos departamentos, así como el departamento del Amazonas del clúster 2, resulta imperativa la consolidación de las entidades territoriales indígenas, reconocidas por la Constitución Política de 1991, con el fin de formalizar como entes territoriales tanto a las áreas no municipalizadas, como a los territorios indígenas pertenecientes a municipios consolidados. Su reconocimiento, probablemente, ubicaría a estas entidades en el clúster municipal 1, dadas las condiciones económicas, sociales, geográficas y fiscales que caracterizan su territorio.

Debido a la composición de municipios frágiles y de zonas no municipalizadas, este grupo de departamentos debería enfocarse, más que los otros dos, en el

cumplimiento de funciones de prestación directa para bienes hoy asignados al nivel local pero que resulten difíciles de cumplir para sus municipios. Debido a la importancia que pueden representar para el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones, estos departamentos deberían ser responsables directos de garantizar acceso a la vivienda y a servicios de acueducto y alcantarillado tanto a nivel urbano como rural. Asimismo, estos entes deberían ser robustecidos por la nación en su rol como entidades desconcentradas para la provisión de los servicios de educación y salud y mejorar su compromiso con los temas ambientales y de fortalecimiento de alternativas económicas locales.

Para ello, el nivel intermedio debería considerar además el reto de asumir estas responsabilidades en contextos culturales específicos propios de comunidades indígenas y negras y en zonas rurales dispersas de difícil acceso por razones geográficas y de seguridad. Por las condiciones sociales, económicas y ambientales que caracterizan a estos territorios y las debilidades propias de sus municipios y del nivel departamental debería ser necesario un mayor involucramiento del nivel nacional en las funciones de provisión de bienes y servicios de impacto localizado. Asimismo, sería pertinente su mediación para conseguir mayor apoyo del sector privado, la academia y la cooperación internacional. Además, la nación debería fortalecer los recursos territoriales incrementando las transferencias de libre destinación de tal manera que estos recursos no se limiten a los sectores tradicionales de educación, salud y agua potable, y se puedan resolver más necesidades para estos territorios que enfrentan mayor necesidad si se les compara con el resto del país.

El clúster 2 es el conjunto más grande, y se extiende verticalmente en el mapa abarcando una porción importante del territorio del país. Este grupo se encuentra en la mitad entre los de mejores condiciones (grupo 3) y los peores (grupo 1). En comparación con el primer grupo, encontramos que el índice de pobreza multidimensional se reduce a la mitad, pero se duplica en comparación con el grupo 3 (cuadro 7). Además, son departamentos en los que la cobertura de servicios públicos y sociales se acerca al promedio del país, tal como sucede con la presencia de ecosistemas estratégicos. En contraste se trata del grupo con la menor proporción de población étnica de los tres.

Las gráficas 1 y 2 evidencian una menor dependencia de estas entidades territoriales frente a los recursos nacionales en comparación con el grupo 1, pero dicha dependencia se duplica en comparación con el grupo 3. Asimismo, estas entidades tienen mayor composición de municipios pertenecientes a los grupos

CUADRO 7. Indicadores del clúster departamental núm. 2

<i>Departamento</i>	<i>Promedio cobertura acueducto y alcantarillado</i>	<i>Deficit cuantitativo de vivienda (Censo)</i>	<i>Cobertura de energía eléctrica (Censo)</i>	<i>Cobertura bruta en educación-total</i>	<i>Porcentaje del área de la entidad que forma parte del Sinap*</i>	<i>Porcentaje del área total de ecosistemas estratégicos</i>	<i>Porcentaje de población étnica</i>	<i>IPM**</i>	<i>Porcentaje de municipios Zomac***</i>
Amazonas	36.30	59.10	77.50	95.00	21.10	13.60	45.42	25.70	0.00
Arauca	65.20	33.90	91.60	106.00	7.70	70.80	6.29	26.80	100.00
Boyacá	74.40	5.60	97.10	103.70	16.20	26.90	1.88	10.90	4.07
Caquetá	69.20	33.30	84.40	101.50	28.00	12.60	5.35	23.10	100.00
Casanare	76.50	9.40	93.50	105.00	2.10	74.50	2.92	19.50	73.68
Cauca	54.70	16.60	91.60	95.40	9.10	17.90	43.75	18.60	54.76
Cesar	79.20	13.50	94.40	99.20	3.10	22.20	17.27	25.30	60.00
Guaviare	45.80	46.60	74.30	100.70	23.40	14.60	10.15	31.00	75.00
Huila	77.00	7.00	95.60	103.50	19.60	8.70	2.22	17.50	18.92
Meta	78.70	12.40	92.30	105.40	14.50	20.20	3.84	14.90	68.97
Nariño	60.50	18.50	91.10	97.40	5.60	32.40	29.59	22.10	35.94
Norte de Santander	81.30	11.20	95.70	98.30	13.20	12.80	2.47	24.70	30.00
Putumayo	53.10	43.40	77.50	95.20	18.90	16.00	26.41	22.80	69.23
Promedio del grupo	68.80	19.50	91.90	103.60	13.50	27.40	12.70	22.70	53.12
Promedio nacional	64.50	21.90	88.00	99.60	12.90	22.20	23.10	24.30	37.22

Fuente: Elaboración propia con base en DNP (2022). *Sinap: Sistema Nacional de Áreas Protegidas; **IPM: índice de pobreza multidimensional; ***Zomac: municipios declarados como zonas más afectadas por el conflicto armado.

2 y 3, que se caracterizan por ser pequeños y medianos, con presencia importante de actividades económicas rurales de tendencia agropecuaria, bajos niveles de recaudación de impuestos y, por lo tanto, mayor participación de los recursos provenientes de la nación en sus presupuestos.

Esto coincide con un índice elevado de pobreza multidimensional que duplica el del grupo 3, pero que es significativamente inferior al del grupo 1. No obstante, se trata del conjunto departamental que presenta la mayor proporción de municipios Zomac (53.12), muy por encima del promedio nacional (37.22) y que supera de manera importante a los otros dos grupos departamentales. Los departamentos con mayor concentración de municipios afectados por la violencia incluyen Arauca y Caquetá con 100 por ciento de sus municipios comprometidos, seguidos de Guaviare (75%), Casanare (73%), Meta (68.97%) y Cesar (60%).

Dadas las particularidades de sus municipios, estos departamentos deberían respaldar de manera más dinámica la ejecución de programas y proyectos nacionales orientados al cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia. Asimismo, este conjunto debería tener un mayor énfasis en labores de apoyo administrativo, fiscal y técnico a diferencia del grupo 3, donde los municipios presentan mayor capacidad, pero —distinto en comparación con el primer grupo— cuyos departamentos deben ser más activos en prestación directa. Estas entidades deberían, también, involucrarse más con las dinámicas económicas rurales y ambientales de sus municipios.

Por último, y al tratarse de territorios cuyos entes locales exhiben mayores índices de NBI, lo que coincide con cifras poco favorables en materia de servicios públicos domiciliarios y otros bienes y servicios sociales, como es el caso de la vivienda, estos departamentos deberían recibir mayores responsabilidades en temas de infraestructura con impacto social, tomando en cuenta que estas intervenciones deberían hacerse tanto a nivel urbano como rural, con mayor énfasis en los municipios del grupo 2, cuyas limitaciones presupuestales son mayores que para el grupo 3. Para estos últimos, los departamentos podrían asumir un papel más predominante en labores de asistencia municipal y como soporte a la conformación de figuras de asociatividad local. Asimismo, estos departamentos deberían ser dinámicos en la configuración de relaciones intergubernamentales verticales y horizontales que permitan obtener mayores apoyos de la nación, la academia, el sector privado, tanto a nivel nacional como internacional.

El clúster núm. 3 está compuesto por 9 departamentos, ubicados principalmente en la zona centro occidental del país que, comparados con los otros dos conjuntos, son los que mejores condiciones económicas y sociales presentan. De acuerdo con la información del Departamento Nacional de Planeación (2022), estos territorios, que suman la cuarta parte de estas entidades territoriales, concentran cerca de 50 por ciento de la población, y presentan los niveles más bajos de pobreza multidimensional (11 por ciento frente a 24 por ciento nacional). Asimismo, y como se ilustra en el cuadro 8, estas entidades presentan los niveles más altos en coberturas de servicios como acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, salud y educación, los cuales se encuentran muy por encima del promedio nacional. Esto coincide con bajos niveles de presencia de ecosistemas estratégicos, de poblaciones con pertenencia étnica, cuya cifra representa cerca de la mitad

CUADRO 8. Indicadores del clúster departamental núm. 1

<i>Departamento</i>	<i>Promedio cobertura acueducto y alcantarillado</i>	<i>Déficit cuantitativo de vivienda (Censo)</i>	<i>Cobertura de energía eléctrica (Censo)</i>	<i>Cobertura bruta en educación-total</i>	<i>Porcentaje del área de la entidad que forma parte del Sinap*</i>	<i>Porcentaje del área total de ecosistemas estratégicos</i>	<i>Porcentaje de población étnica</i>	<i>IPM**</i>	<i>Porcentaje de municipios Zomac***</i>
Antioquia	86.3	6.6	98.8	106.2	10.1	10.7	11.41	14.3	44.00
Atlántico	90.9	6.9	98.9	100.4	0.9	29.6	12.27	15.5	0.00
Caldas	85.0	6.4	98.7	96.3	4.7	7.2	6.84	11.5	33.33
Cundinamarca	83.2	4.7	98.4	103.3	10.1	16.0	3.71	9.4	10.34
Quindío	94.1	5.1	99.1	107.4	22.3	10.7	2.88	10.9	25.00
Risaralda	91.0	4.4	99.4	113.9	25.0	8.6	7.99	10.7	28.57
San Andrés y Providencia	26.6	13.6	99.4	99.2	2.0	18.5	57.09	7.0	0.00
Valle del Cauca	93.1	4.6	98.8	92.1	22.7	15.8	27.78	8.6	35.71
Santander	80.3	7.9	99.1	105.5	25.8	17.2	3.28	13.3	11.49
Promedio grupo	81.3	6.5	98.9	102.3	13.7	14.6	14.8	11.0	20.94
Promedio nacional	64.5	21.9	88.0	99.6	12.9	22.2	23.10	24.3	37.22

Fuente: Elaboración propia con base en DNP (2022). *Sinap: Sistema Nacional de Áreas Protegidas; **IPM: índice de pobreza multidimensional; ***Zomac: municipios declarados como zonas más afectadas por el conflicto armado.

frente al promedio del país para ambos aspectos y con los índices más bajos de municipios Zomac en comparación con los otros dos grupos departamentales.

Este conjunto de departamentos cuenta con las mayores capacidades tanto de su economía como de su administración pública, en cuanto —para la mayoría de ellos— se trata de territorios hacia los cuales se dirigieron las políticas públicas orientadas a generar desarrollo económico durante la aplicación del modelo de sustitución de importaciones en la segunda mitad del siglo xx en Colombia (Moncayo, 2004). De acuerdo con Echavarría y Villamizar (2006), los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y Valle concentraron las mayores dinámicas industriales del país entre 1953 y 2000.

Según el último informe sobre Cuentas Departamentales (DANE, 2020), en este grupo se ubican cinco de los seis departamentos que más aportan al PIB nacional (Antioquia, Valle, Cundinamarca, Atlántico y Santander). Esto conduce a considerar la necesidad de mantener entre las funciones más importantes para el sector público las correspondientes al impulso de la economía en los niveles municipal, metropolitano y regional. Más que constituirse en entidades de soporte en el nivel local en términos de asistencia técnica, administrativa y fiscal, estos departamentos pueden proyectarse guiados por los fenómenos de metropolización y conurbación característicos de las ciudades ubicadas en su territorio, entre las cuales se encuentran capitales de departamento de importancia histórica y con mayor concentración poblacional, como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, que constituyeron la cuadricefalia urbana que caracterizó a nuestro país en la segunda mitad del siglo xx (Barco, 2014). Estas ciudades, así como un número importante de ciudades intermedias de estos territorios configuran diversos tipos de sistemas de ciudades cuyas economías, principalmente, han derivado en fuertes influencias hacia los municipios vecinos con fenómenos de conurbación y suburbanización claramente identificados (Barco, 2014).

Como lo muestran las gráficas 1 y 2 se trata de departamentos que concentran la mayor proporción de municipios del grupo 1, tienen una participación importante de municipios del grupo 3 y presentan el número más bajo de municipios ubicados en el grupo 4. Asimismo, el vector de dependencia de transferencias se ubica en el lado opuesto a este grupo de departamentos por lo que se trataría de las entidades intermedias menos condicionadas por los recursos nacionales si se les compara con los demás. Por ende, su rol debe concentrarse en respaldar proyectos de naturaleza municipal con predominancia urbana y, para muchos de los casos, que tengan alcance metropolitano. Lo anterior es fundamental dadas las características de los municipios involucrados en su territorio, cuyas

problemáticas y necesidades sociales, debidas a la creciente presión poblacional, pueden orientarse hacia asuntos de carácter ambiental, de infraestructura urbana y de servicios sociales vinculados a la vivienda, el transporte, la educación, la salud, entre otros.

Además, el nivel intermedio de este grupo debe enfocarse en la promoción y el respaldo a sus entes locales para la conformación de esquemas de asociatividad que permitan afrontar las dinámicas supralocales y aprovechen las potencialidades económicas y sociales que están presentes en estos territorios. Asimismo, se trata de departamentos con altas capacidades para conformar esquemas asociativos con otros departamentos, lo que constituye una oportunidad para la integración regional. Debido a que se trata de departamentos compuestos por municipios con buenas capacidades económicas y bajos niveles de necesidades básicas insatisfechas, y que como entes territoriales también cuentan con una importante capacidad económica, sus roles en materia de provisión de bienes y servicios son reducidos, pero podrían involucrar cualquiera de los sectores de competencia asignados actualmente a las entidades territoriales.

CONCLUSIONES

El proceso de descentralización colombiano se llevó a cabo mediante el traslado de una importante cantidad de responsabilidades de provisión de bienes públicos hacia el nivel municipal, dejando a la nación y al departamento libres de la mayoría de las responsabilidades de provisión. Esto resulta problemático en la medida en que dicha asignación de compromisos no tuvo coincidencia con la asignación de los recursos requeridos para su cumplimiento, lo que conduce a que la mayoría de los municipios deba asumir estas funciones con limitaciones importantes en sus recursos propios y en la cantidad de transferencias de libre inversión.

Este artículo tuvo como objetivo establecer los roles que deberían corresponderle tanto a los departamentos como a la nación, como soporte a las actuaciones de carácter local y al mejoramiento de la calidad de vida dadas las limitaciones del nivel local. Para ello, se tomó como referencia la denominada categorización territorial a la que se refiere la Constitución Política de 1991, que consiste en la conformación de conjuntos de entidades territoriales, a partir de sus características culturales, sociales, ambientales, geográficas y económicas con miras a la definición de regímenes normativos ajustados a cada grupo, en términos de funciones, de gobierno y de organización.

El primer paso del análisis se llevó a cabo mediante la categorización municipal, utilizando el método estadístico de análisis de componentes principales

(ACP), que permitió la agrupación de los municipios en cuatro conjuntos. A su vez, estos fueron utilizados para la categorización departamental, mediante la determinación de la composición porcentual de estos conjuntos dentro de cada departamento. Se identificaron tres grupos de 9, 14 y 9 departamentos, siendo el primero el de los departamentos débiles, el tercero el de los mejores y el más abundante el de los departamentos con condiciones intermedias. La información utilizada permitió caracterizar a cada grupo, así como el papel que debía ser asignado a cada uno, lo que facilitó acercarse al alcance del rol que podría asignarse a la nación en funciones de provisión.

El rol del nivel nacional es opcional para el tercer conjunto departamental, cobra relevancia para el grupo 2 y debería ser necesario para el caso del grupo 1. En lo que respecta a los departamentos del grupo 3, su papel frente a la mayoría de los municipios no debería ser activo en funciones de prestación directa, pero sí podría ser más importante en lo que respecta a la asistencia municipal y al impulso de vínculos intergubernamentales de carácter horizontal, como las relativas a los fenómenos metropolitanos y regionales. Asimismo, estas entidades deben tener un rol activo en asuntos de planeación departamental concernientes al fortalecimiento del desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, y a la articulación asociativa con otras entidades departamentales.

El grupo 2 se integra por entidades intermedias que, dada su composición municipal, podrían equilibrar su participación para todas estas funciones (prestación directa, asistencia municipal, y planeación e integración regional) en atención a las particularidades de sus municipios. Es el primer conjunto departamental al que le corresponde asumir mayores responsabilidades de prestación directa, debido a las debilidades de sus municipios. Pero dadas las limitaciones también presentes en el ente departamental se requiere un mayor compromiso del nivel nacional en asuntos de prestación directa.

A estos departamentos y también a un número importante del segundo grupo les corresponde, asimismo, actuar de manera más comprometida con funciones de asistencia municipal para sus municipios menos débiles. Este nivel debería ser fortalecido en materia de capacidad técnica y administrativa, de tal forma que puedan brindar asistencia a sus municipios para el manejo de asuntos propios, para apoyar a aquellos que tengan potencialidad para propiciar esquemas asociativos y para atraer la participación de actores privados económicos y académicos, nacionales e internacionales para mejorar la provisión de bienes sociales. ☐

REFERENCIAS

- Barco, C. (2014), *Misión sistema de ciudades: Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP), en: <https://www.dnp.gov.co/programas/vivienda-agua-y-desarrollo-urbano/desarrollo-urbano/Paginas/sistema-de-ciudades.aspx> [fecha de consulta: 10 de diciembre de 2022].
- Barrera, C.L.S., S.P.C. Daza y J.A.B. Chivara (2022), “Importancia del maíz en el turismo gastronómico en cuatro municipios de Cundinamarca, Colombia”, *Equidad y Desarrollo*, 40, pp. 169-190.
- Buchanan, J.M. (1965), “Ethical Rules, Expected Values, and Large Numbers”, *Ethics*, 76(1), pp. 1-13.
- Buchanan, J.M. (1968), “The Demand and Supply of Public Goods”, en *The Collected Works of James M. Buchanan*, vol. 5, Indianapolis, Liberty Fund.
- Bulut-Cevik, Z. (2020), “Fiscal Decentralization with a Redistribution Rule vs. Fiscal Centralization”, *Sosyoekonomi*, 28(44), pp. 107-136.
- Castañeda-Rodríguez, V.M. y O. Díaz-Bautista (2017), “El Consenso de Washington: Algunas implicaciones para América Latina”, *Apuntes del Cenes*, 36(63), pp. 15-41.
- Cho, C.L. y D.S. Wright (2004), “The Devolution Revolution in Intergovernmental Relations in the 1990s: Changes in Cooperative and Coercive State-national Relations as Perceived by State Administrators”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4), pp. 447-468.
- CGN (Contaduría General de la Nación) (2022), *Categorización de departamentos, distritos y municipios 2022*, en: <https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios> [fecha de consulta: 1 de mayo de 2022].
- Contreras Ortiz, Y., M. Avellaneda González, S.A. Calderón Villanueva y J.O. Buitrago González (2022), “Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: Alcances de su implementación por los gobiernos municipales”, *Gestión y Política Pública*, XXXI(1), pp. 57-98.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2020), *Cuentas departamentales (CD): producto interno bruto, 2018, Boletín Técnico*, Bogotá, en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2015/Bol_dpital_2018provisional.pdf [fecha de consulta: 10 de diciembre de 2022].
- Desmarais-Tremblay, M. (2014), “On the Definition of Public Goods: Assessing Richard A. Musgrave’s Contribution”, documento de trabajo, CES, halshs-00951577.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2014), *Misión Sistema de Ciudades: Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo*, Bogotá, DNP.

- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2022), *Terridata*, Bogotá, DNP, en: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/comparaciones> [fecha de consulta: 11 de mayo de 2022].
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2023), *Terridata*, en: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/comparaciones> [fecha de consulta: 11 de febrero de 2023].
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2024), *Resultados del índice de ciudades modernas*, Bogotá, Observatorio del Sistema de Ciudades, en: <https://osc.dnp.gov.co/> [fecha de consulta: 13 de enero de 2024].
- Duque Cante, N. y A.G. Chavarro Velandia (2021), *El municipio en el marco de la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia*, Bogotá, Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano.
- Duque-Cante, N. y E. Moncayo-Jiménez (2020), “Descentralización administrativa y categorización municipal en Colombia”, *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 16(3), en: <https://www.rbgrd.net/revista/index.php/rbgrd/article/view/5879> [fecha de consulta: 10 de diciembre de 2022].
- Echavarría, J.J. y M. Villamizar (2006), “El proceso colombiano de desindustrialización”, *Borradores de Economía*, 361, Banco de la República de Colombia.
- Finot, I. (2001), “Descentralización en América Latina: Teoría y práctica”, Serie Gestión Pública, 12, Santiago, CEPAL-ILPES.
- Finot, I. (2004), “Descentralización fiscal y transferencias intergubernamentales en América Latina: Cómo hacer viable el desarrollo local”, Serie Gestión Pública, 38, Santiago, CEPAL.
- Gélvez-Ferreira, J.D., C.M. Aguirre y M.P.N. Rodríguez (2023), “De la planeación nacional a la territorial: ¿Cómo se diseña y articula la política de convivencia y seguridad ciudadana en Colombia?” *Gestión y Política Pública*, XXXII(1), pp. 131-160.
- González, E. e I. Jaramillo (2001), *El nivel intermedio en el arreglo institucional: Diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano*, Santiago, German Agency for Technical Cooperation/CEPAL.
- Hernández, P.A. (1999), *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*, Bogotá, Legis.
- Kapucu, N., T. Arslan y M.L. Collins (2010), “Examining Intergovernmental and Inter-organizational Response to Catastrophic Disasters: Toward a Network-centered Approach”, *Administration & Society*, 42(2), pp. 222-247.
- Lowtcharin, G., C.D. Crumpton y S. Pacharoen (2019), “Intergovernmental Relations in a World of Governance: A Consideration of International Experiences, Challenges and New Directions”, *Asia-Pacific Social Science Review*, 19(4), pp. 44-55.

- Minambiente (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) (2024), *Ecosistemas estratégicos*, Bogotá, Minambiente, en: <https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/ecosistemas-estrategicos> [fecha de consulta: 13 de enero de 2024].
- Moncayo, E. (2004), “Las políticas regionales en Colombia”, *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una nueva perspectiva latinoamericana*, CEPAL-PNUD, pp. 159-192.
- Musgrave, R.A. (1939), “The Voluntary Exchange Theory of Public Economy”, *The Quarterly Journal of Economics*, 53(2), pp. 213-237.
- Musgrave, R.A. (1941), “The Planning Approach in Public Economy: A Reply”, *The Quarterly Journal of Economics*, 55(2), pp. 319-324.
- Musgrave, R.A. y P.B. Musgrave (1973), *Public Finance in Theory and Practice*, Düsseldorf, McGraw-Hill.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press.
- Oszlak, O. (2014), “¿Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto”, *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 9, pp. 173-205.
- Pinilla, D.E., J.D.D. Jiménez y R. Montero (2015), “La descentralización fiscal en América Latina: Balance de un proceso”, *Revista de Economía Institucional*, 17(33), pp. 133-160.
- Pinzón, A.A. (2017), “El artículo de descentralización en América Latina: Balance y perspectivas”, *Económicas CUC*, 38(2), pp. 9-20.
- Ramírez, J.C., O.L. Acosta, Y. Miranda, S. Monroy, D. Mora y J. Niño (2022), “Vínculos rural-urbanos y tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo en Colombia: marco analítico y conceptual”, Serie Estudios y Perspectivas, 39, Santiago, CEPAL.
- Sagawe, T. (2003), “*La crisis de los departamentos en Colombia: Lecciones sobre los niveles intermedios de Europa*”, presentado en el Seminario “Crisis y futuro de los departamentos en Colombia”, 27 y 28 de mayo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 120-121.
- Samuelson, P.A. (1954), “The Pure Theory of Public Expenditure”, *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), pp. 387-389.
- Soto, D. (2003), “La descentralización en Colombia: Centralismo o autonomía”, *Revista Opera*, 3(3), pp. 133-152.
- Sovilla, B. y A.M. Díaz Sánchez (2022), “Del Seguro Popular al Insabi: ¿Por qué recentralizar el gasto público en salud en México?” *Gestión y Política Pública*, XXXI(2), pp. 63-94.
- Tiebout, C.M. (1961), “An Economic Theory of Fiscal Decentralization”, en National

Bureau Committee for Economic Research (ed.), *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, Princeton, Princeton University Press, pp. 79-96.

Wollmann, H. (2003), "Coordination in the Intergovernmental Setting", *Handbook of Public Administration*, 47, pp. 594-606.

DECRETOS Y LEYES

Decreto-Ley 893 (2017), por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Diario Oficial núm. 50.247, 28 de mayo.

Ley 617 (2000), por la cual se reforman parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional, Diario Oficial núm. 44.188, del 9 de octubre, en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html [fecha de consulta: 10 de diciembre de 2022].

Ley 715 (2001), por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros, Diario Oficial núm. 44.654, del 21 de diciembre, en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html [fecha de consulta: 10 de diciembre de 2022].

Ley 1551 (2012), por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, Diario Oficial núm. 48.483, del 6 de julio, en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html [fecha de consulta: 10 de diciembre de 2022].

Ley 1819 (2016), por la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones, Diario Oficial núm. 50.101, del 29 de diciembre.

Ley 2200 (2022), por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos, Diario Oficial núm. 51.942, del 8 de febrero, en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2200_2022.html [fecha de consulta: 10 de diciembre de 2022].

Naidú Duque-Cante es administradora pública, magíster en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y doctora en Modelado en Política y Gestión Pública de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Profesora de planta de tiempo completo de la ESAP, sede central. Con experiencia como docente de pregrado y maestría de las asignaturas de pensamiento administrativo público, organización del Estado, administración local, desarrollo municipal, problemas y enfoques del desarrollo, relaciones intergubernamentales en Colombia, y análisis de los procesos de descentralización territorial y desarrollo local. Cuenta con experiencia en investigación en temas de descentralización, organización territorial, entidades territoriales de nivel local y de nivel intermedio; y estructura y organización territorial y político administrativa en Bogotá. Experta en gestión académica relativa a procesos de renovación de registro calificado, acreditación de alta calidad y coordinación administrativa y académica a nivel curricular.