



Departamento  
Nacional de Planeación



# Propuestas Misión de Descentralización

Nuevas Categorías de Entidades Territoriales



## 1. Componentes de la Misión

El Decreto 1665 de 2021, determina que la Misión de Descentralización desarrollará sus actividades a partir de los siguientes componentes específicos: competencias entre niveles de gobierno, fuentes y usos de los recursos, arquitectura institucional y modernización de la administración pública, Estado abierto y

participación ciudadana, y descentralización y territorios indígenas.

Las categorías territoriales están previstas como un instrumento transversal aplicable a decisiones en la mayor parte de los componentes de la Misión.

1. Competencias	2. Fuentes y usos	3. Arquitectura institucional	4. Estado abierto	5. Territorios indígenas
X	X	X	X	

## 2. Objetivos del nuevo modelo

1. Equidad entre los territorios	2. Inclusión socio territorial	3. Autonomía	4. Asociatividad territorial	5. Protección del medio ambiente
X	X	X	X	X

## 3. Resumen

Una de las mayores dificultades del modelo de descentralización colombiano, es la amplia heterogeneidad de las entidades territoriales, tanto departamentales como municipales, que tiene efecto en las brechas de los resultados de la gestión en términos de desarrollo local y regional y de provisión de bienes y servicios a la ciudadanía.

El amplio número de entidades territoriales (1.102 municipios y 32 departamentos) y de sus posibilidades de organización corporativa, necesariamente conduce a una amplia diversidad, que se manifiesta en

aspectos geográficos, culturales, económicos, productivos, sociales e históricos y que redundan en su potencial de desarrollo económico y en las capacidades financieras, administrativas, técnicas y tecnológicas de sus respectivas administraciones para desarrollar una gestión que logre la atención oportuna, con cobertura y de calidad para los ciudadanos en los temas asignados a su competencia.

Por lo tanto, reconocer en forma adecuada esa amplia diversidad es fundamental para propiciar dinámicas pertinentes de desarrollo sostenible y de prestación de servicios con equidad, inclusión

y sostenibilidad ambiental a lo largo del territorio nacional.

A pesar de las disposiciones de la Constitución en los artículos 302 y 320, sobre clasificación de departamentos y municipios, respectivamente, éstas no se han implementado. Si bien existe formalmente una categoría de municipios y departamentos, establecida por la Ley 617 del 2000, su objetivo se limita a regulaciones diferenciadas de tipo financiero para garantizar la sostenibilidad fiscal.

En consecuencia, uno de los retos de la Misión de Descentralización fue identificar la clasificación que desarrolle las disposiciones constitucionales reconociendo la heterogeneidad territorial en forma sencilla, que lleve a grupos diferentes entre sí, pero con las suficientes homogeneidades a su interior.

Por consiguiente, para reconocer la heterogeneidad territorial y avanzar hacia una descentralización que tenga en cuenta las particularidades y necesidades territoriales, se propone:

1. Establecer el instrumento que permita conocer y diferenciar las características generales transversales de las entidades territoriales (municipios y departamentos), mediante los atributos territoriales determinantes propuestos.

Se definió un conjunto de criterios representativos de la realidad territorial, a partir de la geografía poblacional, geografía socioeconómica y geografía ambiental, para combinarlas en un ejercicio que permita llegar a categorías de entidades territoriales que los integre en forma adecuada.

### ● Municipios

Como resultado del ejercicio se llega a 7 grupos de municipios, sin incluir a Bogotá, a los cuales se les han dado denominaciones que destacan su principal característica. Esta propuesta cumple con el propósito inicial de diversificar mejor a las entidades territoriales, a partir de su similitud en los respectivos atributos.

**Tabla 1.**

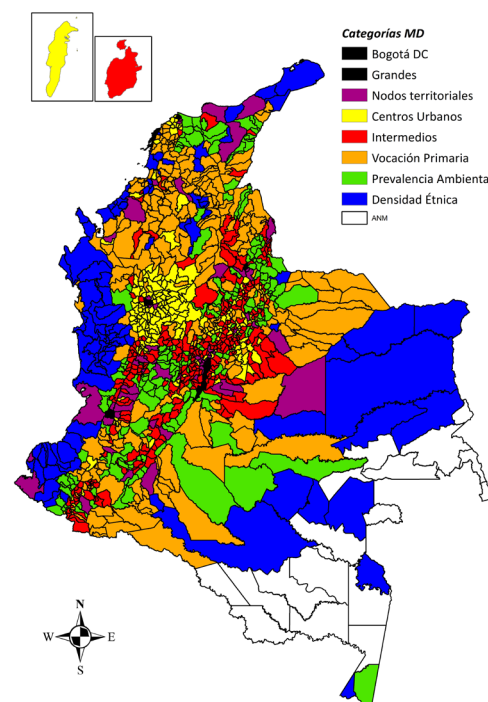
### Resultados ejercicio de Categorías de municipios

Categoría	Municipios	
	#	%
Bogotá	1	0,1%
Ciudades Grandes: Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena y Medellín.	5	0,6%
Nodos territoriales	57	6,9%
Intermedios	294	35,8%
Centros urbanos	202	24,6%
Vocación primaria	263	32,0%
Prevalencia ambiental	190	23,1%
Densidad étnica	90	10,9%
<b>Total</b>	<b>1.102</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración del equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados

**Figura 1.**

### Mapa Categoría municipal



## ● Departamentos

Como resultado del ejercicio se llega a 4 grupos de departamentos, a los cuales se les han dado denominaciones que destacan su principal característica.

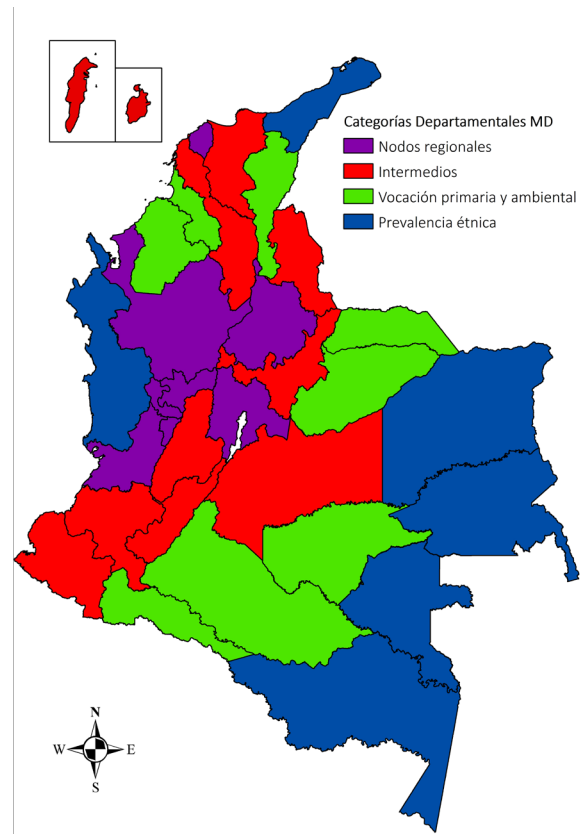
**Tabla 2.**

**Resultados ejercicio de Categorías de departamentos**

Categoría	Departamentos	
	#	%
Nodos regionales	8	25,0%
Intermedios	10	31,3%
Vocación primaria y ambiental	8	25,0%
Prevalencia étnica	6	18,8%
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>100,0%</b>

**Figura 2.**

**Mapa categorías departamental**



**Fuente:** Elaboración del equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados

2. Utilizar las nuevas Categorías como referente para decisiones diferenciadas en materia de descentralización

En la propuesta, las categorías de entidades territoriales han sido pensadas por la Misión de Descentralización como un instrumento transversal que soporte decisiones de descentralización asimétrica en los diferentes componentes. De acuerdo con lo que se ha avanzado, en materia de diferenciación de competencias podría haber dos alcances del uso de Categorías: i) Diferenciar alcances o gradualidad en la asunción de competencias básicas (piso) relacionada con el rol local de prestación de bienes y servicios que garanticen

derechos ciudadanos y con el rol departamental de promoción del desarrollo y de prestación de servicios a escala supramunicipal; y ii) Diferenciar competencias de promoción de desarrollo sostenible de las entidades territoriales a nivel local, pero en contexto regional o subregional, con base en su vocación productiva.

Esta diferenciación de competencias por categorías debería estar complementada con su uso para diversificar fuentes de financiación, así como sistemas de gestión, de gobernanza y de arquitectura institucional.

## 4. Diagnóstico general

### 4.1. Problema general a resolver

Al interior de todas las naciones se presentan diferencias entre las áreas territoriales que la conforman, las cuales pueden estar relacionadas con la geografía, la cultura, la vocación productiva, los factores de desarrollo, las condiciones sociales, sociológicas y políticas, diversidad étnica, etc. Estas diferencias, naturales la mayoría de ellas, no necesariamente tendrían que incidir en el aprovechamiento de potencialidades de desarrollo, ni en la garantía de mejoras sostenibles en la calidad de vida de los ciudadanos, sino que deberían ser independientes al lugar del país donde se reside.

No obstante, en la realidad, las políticas estatales llevan a que los atributos de las localidades o regiones lleguen a convertirse en causas de brechas en el desarrollo y en la garantía de derechos, por cuanto las competencias y recursos con que cuentan las administraciones y las capacidades financieras, administrativas, técnicas y tecnológicas de las cuales disponen no les permiten aprovechar las oportunidades ni sus potencialidades, para atender de manera adecuada y pertinente las necesidades de su territorio, lo que genera el incremento de las disparidades regionales.

Las diferencias señaladas pueden ser resultado de atributos de diferente naturaleza y se pueden manifestar en aspectos positivos o negativos según la manera como se asuman y como se traten en términos de formulación de políticas, pero en el caso colombiano diversas estadísticas y estudios demuestran que estas diferencias han llevado a brechas en el desarrollo y a altas disparidades en la provisión de bienes y servicios.

La anterior situación se agudiza, cuando, como ha ocurrido en Colombia, en la formulación de políticas públicas en materia de descentralización no se reconocen, ni se tienen en cuenta de manera adecuada esas diferencias. Por ello, el abanico de competencias y de recursos para su financiación definidos en

el marco del actual modelo de descentralización es homogéneo para cada uno de los niveles subnacionales, a partir de definiciones normativas; lo mismo ocurre con las políticas e instrumentos de gestión, las estructuras administrativas, las relaciones con la ciudadanía, las estrategias de gobernanza, entre otros. En el marco de un Estado unitario, que no promueve efectivamente la autonomía, todas estas decisiones del gobierno central deben ser aplicadas por igual independientemente de contextos geográficos, necesidades y capacidades.

Para lograr sus propósitos en cada país, el modelo de descentralización que se defina debe considerar sus circunstancias de desarrollo y sus dinámicas territoriales, por este motivo, los principales, los principales obstáculos para su éxito son “las importantes asimetrías entre los gobiernos locales en cuanto a su capacidad de generar ingresos, de estimular la productividad y de administrar nuevas funciones” (OEA, 2008)<sup>1</sup>.

Frente a esta circunstancia de una alta heterogeneidad, en el país existen diferentes ejercicios para clasificar a las entidades territoriales (algunos institucionales y muchos académicos), pero ninguno de ellos toma en forma comprensiva diversas variables que permitan diferenciar de manera integral a municipios y a departamentos para tomar decisiones diferenciales en materias estructurales de su desarrollo, de provisión de bienes y servicios a la ciudadanía y de relacionamiento con el gobierno central.

La clasificación oficial vigente de entidades territoriales (Ley 617 de 2000) no obedece a una diferenciación efectiva que sea la base para considerar contextos territoriales que permitan avanzar en autonomía, equidad, cierre de brechas, inclusión y atención de atributos ambientales.

<sup>1</sup>La Descentralización y los Desafíos para la Gobernabilidad Democrática. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. 2008

## 4.2. Soporte normativo de la clasificación de entidades territoriales en Colombia

La amplitud de entidades territoriales en el país, especialmente para el caso de los municipios (32 departamentos y 1.102 municipios) debe determinar la conveniencia de que el Estado realice una diferenciación por grupos que soporten decisiones de descentralización y de gestión pública.

En este sentido, la heterogeneidad territorial del país fue reconocida por los Constituyentes, como punto central de las definiciones que se deberían tomar en la arquitectura institucional del país y en la distribución de competencias y recursos, a partir de los roles generales asignados a cada nivel de gobierno. Por ello, teniendo en cuenta su naturaleza descentralista y el principio general de autonomía brindada a las entidades territoriales, la Constitución dispone lineamientos orientadores respecto a la clasificación de las entidades territoriales, resultantes en los hoy vigentes artículos 302 (departamentos) y 320 (municipios).

Como se puede observar, en los dos casos la Constitución prevé, sin mencionarlo de manera explícita, un modelo de descentralización asimétrica, con la definición de diversos marcos de competencias y recursos, según diferentes atributos, por lo cual deja planteadas las disposiciones generales, con el fin de que los desarrollos legales posteriores definan diferentes grupos de departamentos y de municipios, y en ambos casos dispone que se considere un conjunto de variables que determinen diferencias significativas entre ellos (población, recursos económicos y naturales, circunstancias sociales, culturales y ecológicas, recursos fiscales, importancia económica, situación geográfica etc.).

A partir de las disposiciones constitucionales se han establecido diversos ejercicios de clasificación de departamentos y municipios, algunos de ellos con efectos legales, otros como ejercicios no vinculantes utilizados para formulación de políticas públicas, y otras clasificaciones producto de mediciones o rankings cuyos resultados llevan a la definición de diferentes grupos<sup>2</sup>.

Respecto a aquellos establecidos normativamente, para el caso de los municipios se establecieron categorías municipales en la Ley 136 de 1994, con

posteriores ajustes en las Leyes 617 de 2000 y 1551 de 2012.

Desde las disposiciones de la Ley 136 de 1994 se establecieron solo 2 criterios como base para la clasificación: la población (número de habitantes) y los recursos fiscales (ingresos anuales en términos de salarios mínimos legales mensuales), siendo estos últimos los que determinan la ubicación en cada grupo; así mismo, la norma definió siete grupos de municipios (categoría especial y categorías 1ª. a 6ª.); las normas posteriores ajustan los intervalos de los valores para la clasificación.

Cabe señalar que es la Ley 617 de 2000 la que avanza en tomar la categoría como fundamento para la aplicación de condiciones y criterios de saneamiento y sostenibilidad fiscal territorial, por lo tanto, esta norma incluye la clasificación de los departamentos en 5 categorías (categoría especial y categorías 1ª. a 4ª.), con base en los mismos criterios.

La Ley 1551 de 2012 (régimen municipal) trató de ligar los temas de ordenamiento territorial con la utilización de las categorías, para lo cual organiza las 7 categorías municipales en 3 grupos de municipios: grandes, intermedios, y básicos; esto con la idea de que a futuro una norma orgánica determinara para cada grupo diferente régimen en su organización, gobierno y administración. Así mismo, en su artículo 8, esta ley introduce el tema de tipologías municipales para efectos de asignación de competencias obligatorias y simultáneas. A la fecha estas disposiciones no fueron desarrolladas.

Finalmente, es importante señalar que la Ley 2082 de 2019, orientada a fortalecer la dinámica y la gestión de las ciudades capitales del país, establece la “categoría de ciudades capitales” con el fin de darle a estas ciudades un tratamiento especial en términos de delegación de competencias, pero esta calidad de ciudad capital no afecta la categorización derivada de las disposiciones de la Ley 617 de 2000<sup>3</sup>. En las tablas 3 y 4 se presentan las características vigentes del esquema de categorías municipales y departamentales.

<sup>2</sup> Ejercicio de Categorías Ley 1551 de 2012, Medición del Desempeño Municipal, Índice de desempeño Institucional, índice de ciudades modernas, etc.

<sup>3</sup> Que son las mismas de la ley 1551.

**Tabla 3.**
**Criteriaos vigentes de categorización municipal**

I. PRIMER GRUPO (GRANDES MUNICIPIOS):	
Categoría	Criterios
Especial	<b>Población:</b> Mayor a 500.000 hab. <b>Ingresos anuales:</b> mayores a 400.000 SMLV
Primera	<b>Población:</b> entre 100.001 y 500.000 hab. <b>Ingresos anuales:</b> entre 100.001 y 400.000 SMLV
II. SEGUNDO GRUPO (MUNICIPIOS INTERMEDIOS)	
Segunda	<b>Población:</b> entre 50.001 y 100.000 hab. <b>Ingresos anuales:</b> entre 50.001 y 100.000 SMLV
Tercera	<b>Población:</b> entre 30.001 y 50.000 hab. <b>Ingresos anuales:</b> entre 30.001 y 50.000 SMLV
Cuarta	<b>Población:</b> entre 20.001 y 30.000 hab. <b>Ingresos anuales:</b> entre 25.001 y 30.000 SMLV
III. TERCER GRUPO (MUNICIPIOS BÁSICOS)	
Quinta	<b>Población:</b> entre 10.001 y 20.000 hab. <b>Ingresos anuales:</b> entre 15.001 y 25.000 SMLV
Sexta	<b>Población:</b> menor a 10.000 hab. <b>Ingresos anuales:</b> menor a 15.000 SMLV

**Fuente:** elaboración propia con base en normatividad reseñada

**Tabla 4.**
**Criteriaos vigentes de categorización departamental**

Categoría	Criterios
Especial	<b>Población:</b> Mayor a 2.000.000 hab. <b>Ingresos anuales:</b> mayores a 600.000 SMLV
Primera	<b>Población:</b> entre 700.001 y 2.000.000 hab. <b>Ingresos anuales:</b> entre 170.001 y 600.000 SMLV
Segunda	<b>Población:</b> entre 390.001 y 700.000 hab. <b>Ingresos anuales:</b> entre 122.001 y 170.000 SMLV
Tercera	<b>Población:</b> entre 100.001 y 390.000 hab. <b>Ingresos anuales:</b> entre 60.001 y 122.000 SMLV
Cuarta	<b>Población:</b> menor o igual a 100.000 hab. <b>Ingresos anuales:</b> menor a 60.000 SMLV

**Fuente:** elaboración propia con base en normatividad reseñada

Como se puede deducir, aún está pendiente de aplicarse una clasificación más estructural de municipios y de departamentos, en desarrollo de las expectativas constitucionales, debido a que la heterogeneidad territorial no es un factor que haya llevado a decisiones diferenciales que superen brechas existentes entre territorios

y entre sus poblaciones. Es decir que todavía carecemos de definiciones de política, estrategias e instrumentos para avanzar en una descentralización asimétrica que conlleve a mayor autonomía, equidad y eficiencia del Estado.

### 4.3. Resultados de la categorización vigente de departamentos y municipios

Los criterios generales de las actuales categorizaciones municipales y departamentales (poblacionales y de ingresos) no logran establecer grupos robustos que permitan agrupaciones

homogéneas al interior de cada categoría. Esto es evidente en el número de departamentos y municipios que conforman cada categoría, tal como se presenta en la tabla 5.

**Tabla 5.**

#### Categorización vigente de departamentos y municipios, año 2022

Municipios			Departamentos		
Categorías	#	%	Categorías	#	%
Especial	6	0,5	Especial	3	9,4
1	27	2,5	1	8	25,0
2	19	1,7	2	7	21,0
3	25	2,3	3	4	12,5
4	16	1,5	4	10	31,3
5	42	3,8			
6	967	87,7			
	<b>1.102</b>	<b>100</b>	<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Cálculos propios con información DNP, 2022

Como se puede ver, respecto a los 32 departamentos, solo el 9,4% de éstos son de categoría especial, el 25% se encuentra en categoría 1 y en la categoría de menor desarrollo (4ª) el 31,3%. Al ser un número pequeño de administraciones la dispersión no es tan grande y las agrupaciones son ligeramente proporcionales, cabe señalar que en los departamentos en categoría especial -Antioquia, Cundinamarca (sin incluir Bogotá) y Valle del Cauca- se congrega cerca el 29% de la población nacional y se obtiene el 30% de los ingresos departamentales.

Para el caso de los municipios es notorio que las primeras 6 categorías (especial a quinta) solo agrupan al 12,3% de los municipios, mientras que en la última categoría (6ª) se encuentra cerca del 88% de las administraciones locales. Para el año 2022, en las categorías especial y primera se concentra el 30% de la población nacional y el 39% de los ingresos locales.

Por supuesto, al interior de los 967 municipios que se clasifican en categoría 6ª. hay una diversidad

en población y recursos, pero la disparidad está marcada especialmente en niveles de desarrollo, posibilidades de generación de ingresos, vocaciones productivas, actividades económicas, atributos ambientales, capacidades administrativas y técnicas, contexto económico, social y cultural.<sup>4</sup>

Lo anterior indica que esta categorización de entidades territoriales, con los dos únicos criterios que contiene y que no tienen en sí mismos una dinámica que permita recoger variaciones de los atributos de las entidades territoriales, no es la apropiada para establecer diversidad de esquemas de organización, gobierno y administración, ni mucho menos para establecer vías para avanzar en descentralización asimétrica de competencias y fuentes de financiación. Las categorías actuales de entidades territoriales oficiales y vigentes no logran una diferenciación real, robusta y eficiente de las entidades territoriales, por lo tanto, no tienen efectos de impacto integral en el desarrollo territorial y los indicadores utilizados no son suficientes para considerar el potencial,



las carencias y capacidades requeridas por las entidades territoriales.

Cabe recordar que la Ley 617 de 2000 (principal norma de la categorización vigente) no tuvo por objeto desarrollar las disposiciones constitucionales, ni ser el marco para una diferenciación estructural de las entidades territoriales para efectos en políticas de descentralización territorial, su objeto se limitó a establecer criterios diferenciales para control del gasto, de la deuda y para garantizar viabilidad fiscal<sup>5</sup>.

Es evidente que las categorías no se han utilizado, ni su diseño actual permitiría hacerlo de manera apropiada, para cumplir los propósitos

superiores de diversificación de esquemas, competencias y recursos, contemplados en los artículos constitucionales.

En términos de la OCDE<sup>6</sup>, la categorización actual, aunque útil para algunos propósitos específicos, no es la ideal para efectos de descentralización asimétrica porque al interior de los grupos (especialmente categoría 6), se encuentran municipios con una serie de diferencias estructurales entre ellos que no son tenidas en cuenta.

Así que aún está por explorar la clasificación territorial como un insumo orientador e integral de la arquitectura institucional y de la gestión pública en Colombia.

## 5. Desarrollo de la propuesta de Categorías

### 5.1. Objetivo

Establecer una categorización de municipios y de departamentos que avance en su mejor agrupación, con criterios transversales que aborden, en forma efectiva y con visión territorial, las disparidades territoriales, de manera que estas nuevas categorías se constituyan en un instrumento fundamental para la toma de decisiones de la política de descentralización, para avanzar en equidad, cierre de brechas, inclusión territorial y social, atención a la diversidad ambiental, etc. y, por supuesto garantizar autonomía territorial y fortalecimiento de capacidades para lograr eficiencia del gasto público.

De acuerdo con lo señalado por la OCDE<sup>7</sup>, existirían al menos dos vías para avanzar en la descentralización asimétrica: i) diferenciación en la definición de competencias, responsabilidades, alcance y recursos **a cargo de cada nivel de gobierno de acuerdo con su rol misional** en la

estructura del Estado y ii) diferenciación en la asignación y/o gradualidad de responsabilidades, funciones y tareas específicas y los correspondientes recursos para su financiación al interior de los niveles de gobierno, de acuerdo con atributos, necesidades, oportunidades y capacidades, mediante la diferenciación por categorías estructurales.

La propuesta de la Dirección Técnica de la Misión busca desarrollar la segunda vía, es decir, contar con una categoría integral y transversal que sea la base para que el Gobierno Nacional tome decisiones diferenciadas **al interior de cada nivel de gobierno** sobre: asignación diferencial de competencias, determinación de portafolios de fuentes de financiación, distribución de recursos para programas sociales financiados por la nación, decisiones de cofinanciación, determinación de aspectos institucionales, sistemas e instrumentos de gestión, estructuras administrativas y de talento humano, relacionamiento con otros niveles de gobierno, procesos y procedimientos de Estado abierto para el desempeño de la gestión, etc.

<sup>4</sup> La representación gráfica de estos resultados, se presentarán en la sección de propuestas, al compararlas con los resultados de la tipología elaborada.

<sup>5</sup> Por lo cual sus efectos solo tienen relación con tipos y restricciones de gasto: Determinación de salario de alcaldes y gobernadores, y, en consecuencia, de su personal de nómina, establecimiento de límites de gasto de funcionamiento respecto a los ingresos corrientes de libre destinación, opción de dirigir recursos del SGP de propósito general a libre destinación (gasto de funcionamiento), calificaciones de riesgo para endeudamiento, uso de instrumentos de financiación urbana como la Titulación de Impuestos Futuros -TIF-, posibilidad de contar con contraloría municipal, periodos de sesiones de Concejos municipales y su costo, opción de creación de comunas y corregimientos, apoyo gratuito de la ESAP para estudios de planta de personal, para municipios de categoría 5ª. y 6ª.

<sup>6</sup> Asymmetric decentralization: policy implications in Colombia. OECD.2019

<sup>7</sup> IBIDEM

La clasificación, tanto de departamentos como de municipios y distritos, debe ser estructural e integral, llevando a la definición de grupos diferentes entre sí, pero con las suficientes homogeneidades a su interior y que sea realizada con base en criterios estructurales con visión territorial.

Esta categorización podría ser el referente primario para decisiones de descentralización y su aplicación debe aportar al logro de la equidad

entre las entidades territoriales, y con ello garantizar los derechos a todos los ciudadanos, independientemente del lugar del país que habiten; así como a la sostenibilidad económica, ambiental y fiscal de todas las regiones, y a la inclusión de poblaciones desatendidas, que, aunado al desarrollo de capacidades, garantice la autonomía territorial.

## 5.2. Propuesta 1: establecer el instrumento que permita conocer y diferenciar las características generales transversales de las entidades territoriales (municipios y departamentos), para lo cual se seleccionaron atributos territoriales determinantes

### ● Criterios

Se requiere definir una serie de criterios representativos de la realidad territorial, con las variables respectivas que sean pertinentes, universales, actualizables, sencillas y con fuentes de información imparciales, y combinarlas en un ejercicio para llegar a una categorización que los integre en forma adecuada.

Si se espera que las categorías sean el primer referente para diferenciación de competencias, fuentes de financiación y entornos de desarrollo, los criterios a utilizar para su conformación deben ser esenciales para la referenciación de los principales atributos transversales territoriales,

en esta medida, no se incluyen resultados sectoriales, ni resultados de mediciones de gestión, ni una multiplicidad de características situacionales o geográficas.

Así, el ejercicio de clasificación debe considerar las características o atributos de las entidades territoriales que se manifiestan en las circunstancias de su geografía. De esta manera en la Misión se ha considerado que la geografía de un territorio se puede manifestar en diferentes alcances: poblacional, socioeconómica y ambiental. En la tabla 6 se presenta el detalle de estos alcances, las dimensiones que los componen y los criterios utilizados

**Tabla 6.**

### Criterios para la formulación de propuesta de Categorías

Alcance / dimensiones	Objeto	Criterio	Aporte
Geografía Poblacional/ dimensión demográfica	Hacer evidente cómo se ubican las diferentes poblaciones en el territorio, dónde se concentran, cómo están compuestas etc.	Población total	Determina el nivel de demanda por bienes y servicios de carácter individual, familiar o colectivo, al igual que aspectos como la base de posibles contribuyentes en el territorio.
		Porcentaje de Población étnica (por autorreconocimiento en censo)	Determina la importancia de la población étnica dentro del total de cada entidad territorial, para considerar los énfasis que se deben realizar en la atención a estos grupos poblacionales, reconociendo sus particularidades sociales y culturales.

Alcance / dimensiones	Objeto	Criterio	Aporte
Geografía socioeconómica	Identificar las dinámicas sociales y económicas que se dan en las entidades territoriales y que están definidas, o al menos tienen una alta relación con los factores geográficos en su contexto	Valor agregado municipal - VAM	Nivel de importancia económica del municipio, magnitud del aporte de cada municipio, mediante su actividad económica, en las diferentes clasificaciones de actividades al PIB de su departamento
Dimensión socioeconómica*		Índice de pobreza multidimensional - IPM	Analiza las condiciones de vida de los habitantes en cuanto a educación, salud, trabajo, vivienda, servicios públicos y situación de la niñez y la juventud.
Dimensión de recursos fiscales		Índice de necesidades básicas insatisfechas - NBI	Determina si las necesidades básicas de la población -en cuanto a vivienda, hacinamiento, servicios, dependencia económica, niñez- se encuentran cubiertas.
Dimensión de situación geográfica***		Monto total de ingresos durante un periodo de 4 años	Disponibilidad en un periodo de recursos por concepto de todas las fuentes que entran al presupuesto de la entidad territorial.
		Dependencia de transferencias para un periodo de 4 años.	Promedio de la relación de transferencias por todo concepto recibidas por la entidad territorial comparado con su total de ingresos,
		Índice de distancias y densidades ****	Distancia promedio a municipios grandes y nivel de densidad poblacional
Geografía ambiental	Considerar la importancia de las dinámicas ambientales que deben ser atendidas y/o que son imprescindibles para desarrollo sostenible actual y de las próximas generaciones	% áreas protegidas registradas en RUNAP y REAA*****	Conjunto de áreas protegidas, para contribuir al cumplimiento de los objetivos de conservación del país

\*Para el caso de los departamentos se incluye un indicador adicional en esta dimensión, que corresponde al índice de competitividad

\*\*Para el caso de los departamentos se utiliza el PIB departamental

\*\*\* Para el caso de los departamentos en esta dimensión se incluye la variable de vocación del suelo.

\*\*\*\* Para el caso de los departamentos se utiliza el índice de ruralidad que determina la ubicación de la población al interior del territorio (zona urbana y rural).

\*\*\*\*\*Para el caso de los departamentos se incluye también el índice departamental de crecimiento verde, herramienta que permite evaluar el desempeño en materia de transición hacia una economía verde, baja en carbono y resiliente al clima en los territorios

**Fuente:** Elaboración del equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados

A partir de estas definiciones, en la tabla 7 se sintetizan los criterios específicos utilizados para las categorías municipales y departamentales.

**Tabla 7.**

**Dimensiones y variables establecidas para propuesta de categorías de municipios y de departamentos**

	Dimensiones	Variables concertadas		
		Municipios	Departamentos	Fuente
Geografía Poblacional	Población	1.Población total 2023 2.% población étnica 2018	1.Población total 2023 2.% población étnica 2018	DANE proyecciones DANE último censo 2018
Geografía socioeconómica	Recursos fiscales	3.Ingresos totales periodo 2018 -2021	3.Ingresos totales periodo 2018 -2021	SISFUT
		4.Dependencia de transferencias promedio 2018 -2021	4.Dependencia de transferencias promedio 2018 -2021	SISFUT
	Socioeconómica	5. VAM 2022	5. PIB 2022	DANE
		6.IPM 2022	6.IPM 2022	DANE
Situación Geográfica	7.NBI 2018	7.NBI 2018	DANE	
	8.Índice de densidades y distancias 2023	8. Índice de competitividad 2023	Consejo Privado de competitividad	
Geografía Ambiental	Ambiental*	9. % áreas protegidas registradas en RUNAP y REAA	9. Índice de ruralidad 2023	DNP
			10.Vocación del suelo	DNP
			11.Índice con % áreas protegidas registradas en RUNAP y REAA	IGAC/ UPRA
			12.Índice departamental de crecimiento verde	Parques Nacionales / IDEAM
				DNP
<b>Total variables</b>		<b>9</b>	<b>12</b>	<b>-</b>

**Fuente:** Elaboración del equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados

En síntesis, con los criterios seleccionados para el ejercicio de Categorías se pretendió que éstos no constituyeran un resultado, o una mezcla de resultados, atribuibles directamente a la dinámica de la gestión de la entidad territorial (transversal y/o sectorial) que se pueda enmarcar en sus capacidades; sino que corresponden a variables medibles, calificables o cualificables, sobre las cuales, dado su contexto geográfico,

cultural, social, y factores exógenos de dinámica nacional, la entidad territorial no tiene injerencia plena para transformarlas. Esta tipología busca presentar una “fotografía” actualizable de factores territoriales que inciden en sus potencialidades de desarrollo y generan atributos adicionales para la prestación de bienes y servicios (pobreza, características poblacionales y geográficas, etc.)

**Es decir, ésta no es una tipología de capacidades, ni con un propósito exclusivo financiero o sectorial, sino una tipología transversal con enfoque geográfico (poblacional, socioeconómico, ambiental).**

### Ejercicio técnico para la agrupación

Los grupos de municipios y departamentos se construyen a través de un tipo de agrupación estadística denominada clúster o análisis de conglomerados, la cual tiene como objetivo conformar grupos que sean lo más parecidos en su interior, pero a la vez lo más diferenciados en comparación con otros grupos.

Se decidió excluir a Bogotá del ejercicio, por sus características excepcionales, así como organizar, por fuera del ejercicio, un grupo diferente con las 5 ciudades que por sus variables se consideran casos atípicos: Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena. Una vez se tiene la base de datos para cada una de las variables seleccionadas se procede a su normalización, proceso estadístico que tiene el propósito de permitir la comparación de variables con diferentes escalas de medida.

El análisis de agrupamiento se realiza a través del Software Stata y se ejecuta a partir del comando clúster k-medianas, con el objetivo de ubicar

cada municipio/ departamento en el grupo cuyo valor mediano esté más cercano, proceso que se realiza iterativamente, hasta lograr que las distancias de los valores de sus variables sean mínimas. Esto último garantiza que la varianza al interior de un grupo sea mínima y entre grupos, más alta.

El análisis de conglomerados a través del método k-medianas requiere que previamente se asuma el número de grupos<sup>8</sup>, así que se realizaron escenarios de conglomerados con un número de grupos predeterminado de tamaño 5, 6, 7, 8, 9 y 10. Para el caso de municipios, el resultado con 6 grupos arrojó el menor nivel de varianza promedio de la información al interior de cada grupo. De tal manera que en total serían 7 grupos, incluyendo el que se definió arbitrariamente, conformado por las 5 ciudades. Para el caso de los departamentos, a partir de las variables seleccionadas, el número ideal de grupos predefinido fue 4.

### ● Resultados para municipios

Como resultado del ejercicio se llega a 7 grupos de municipios, sin incluir a Bogotá, a los cuales se les han dado denominaciones que tratan de destacar su principal característica. Esto se puede observar en la tabla 8.

**Tabla 8**

### Resultados ejercicio de Categorías de municipios

Categoría	Municipios		Características promedio de cada agrupación
	#	%	
Bogotá	1	0,1%	
Ciudades Grandes: Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena y Medellín.	5	0,6%	Concentran cerca del 30% de la población y de los ingresos. Sus diferencias en la mayoría de los indicadores frente al resto de municipios del país son significativas.
Nodos territoriales	57	6,9%	Mayores promedios de población, ingresos y VAM; y menores niveles de ruralidad y pobreza (IPM y NBI). El 93% hace parte del Sistema de Ciudades y aglomeraciones, como municipios nodo.
Intermedios	294	35,8%	Resultados medios en todas las variables, uno de los promedios más altos de dependencia fiscal.
Centros urbanos	202	24,6%	Baja ruralidad; medios resultados de población, ingresos, pobreza, menor nivel de dependencia fiscal.

<sup>8</sup> Para lo cual se utilizó el Elbow Method.

Categoría	Municipios		Características promedio de cada agrupación
	#	%	
Vocación Primaria	263	32,0%	Alta ruralidad, pobreza y dependencia fiscal, bajos niveles de población y de ingresos. Orientados a actividades de economía primaria.
Prevalencia Ambiental	190	23,1%	Su principal característica es contar con el promedio más alto de áreas protegidas en su territorio (66%) ** Además, muestran menores promedios en población, ingresos, VAM; alta ruralidad, media pobreza y participación étnica, y tienen el nivel más alto de dependencia fiscal.
Densidad Étnica	90	10,9%	Su principal característica es contar con el promedio más alto de participación de población étnica (74,4%) ** Adicionalmente, presentan los más altos promedios de ruralidad y de pobreza, su dependencia fiscal también registra altos niveles.
<b>Total</b>	<b>1.102</b>	<b>100,0%</b>	

\* Las 6 ciudades (Bogotá y grandes) se trataron como típica, por fuera del modelo desarrollado.

\*\* Estas Categorías a su interior tienen resultados diversos en las demás variables, pero el respectivo atributo jalona su ubicación en el respectivo grupo.

**Fuente:** Elaboración del equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados

El objeto fundamental de este ejercicio de categorías municipales, que tiene en cuenta indicadores significativos que representan sus características geográficas, demográficas, socioeconómicas, financieras, y ambientales, es que cada grupo tenga municipios bastante similares a su interior y que haya atributos jalonadores que diferencien entre los diferentes grupos.

Por lo anterior, contrario a lo que ocurre con las categorías de Ley 617 de 2000 (que claramente tiene otro objetivo) este ejercicio cumple con el propósito inicial de diversificar mejor a las entidades territoriales, a partir de su similitud en los respectivos atributos. El detalle de los

promedios de cada categoría para las 9 variables utilizadas en el ejercicio se puede apreciar en la tabla 9. En la figura 3 se puede observar la diferencia en las agrupaciones de las dos clasificaciones.

A raíz de este ejercicio de categorías, con base en variables más significativas y representativas de la realidad territorial, los 967 municipios que se concentran en la categoría 6 de la Ley 617 de 2000, quedan distribuidos en grupos más homogéneos a su interior y con diferencias entre ellos, así: centros urbanos, 17,7%; municipios intermedios, 27,5%; municipios de vocación primaria, 26,5%; municipios de densidad étnica, 8,8%, y municipios de prevalencia ambiental, 19,5%.

**Tabla 9.**

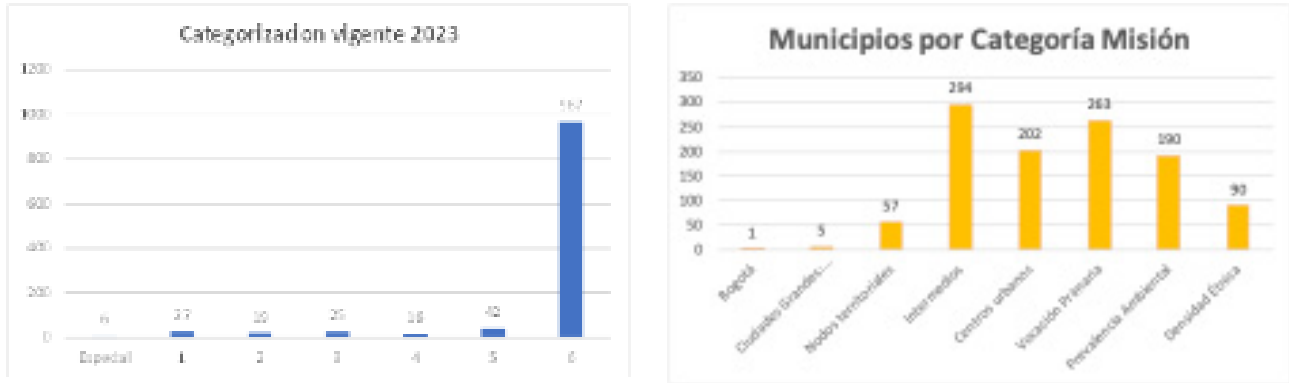
**Promedios por variable en cada categoría municipal**

Categoría municipios	# de municipios	Promedios por categoría								
		poblacion 2023	Total ingresos 2018_2021	Valor agregado Municipal	Índice ruralidad 2023	IPM 2018	NBI 2018	% Población étnica 2018	% area protegida	% dependencia fiscal
Bogotá	1	7.704.034,0	71.545.687,0	267.782,3	14,9	15,2	7,3	12,5	29,2%	44,4
Ciudades Grandes	5	1.521.345,0	12.551.640,0	37.404,2	15	9	3,4	1,9	64,5%	22,4
Densidad Étnica	90	26.469,5	159.083,8	198,9	64,9	69,9	61,5	74,4	19,4%	84,5
Centros urbanos	202	20.733,4	115.862,7	418,9	48,2	31,8	12,7	5,8	9,7%	58,2
Nodos territoriales	57	265.148,3	1.598.910,5	5.147,3	32,8	18,7	9,1	9,9	26,1%	77,3
Prevalencia Ambiental	190	14.344,5	83.128,6	182,4	58,1	43,7	19,9	10,7	66,2%	88,6
Vocación Primaria	263	22.844,7	136.369,6	317,5	57,8	52,5	31,6	17,9	15,8%	84,1
Intermedios	294	20.178,9	108.042,3	370,9	50,7	31,3	12,2	4,1	28,5%	84,8
<b>Total</b>	<b>1.102</b>	<b>46.879,0</b>	<b>314.508,0</b>	<b>978,2</b>	<b>53,2</b>	<b>40,9</b>	<b>22,1</b>	<b>14,9</b>	<b>27,7%</b>	<b>79,8</b>

**Fuente:** Elaboración del equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados

**Figura 3.**

**Comparación agregación de municipios por categoría Ley 617 de 2000 y categorías municipales propuestas por la Misión de Descentralización**



**Fuente:** Elaboración del equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados y en información de la CGN

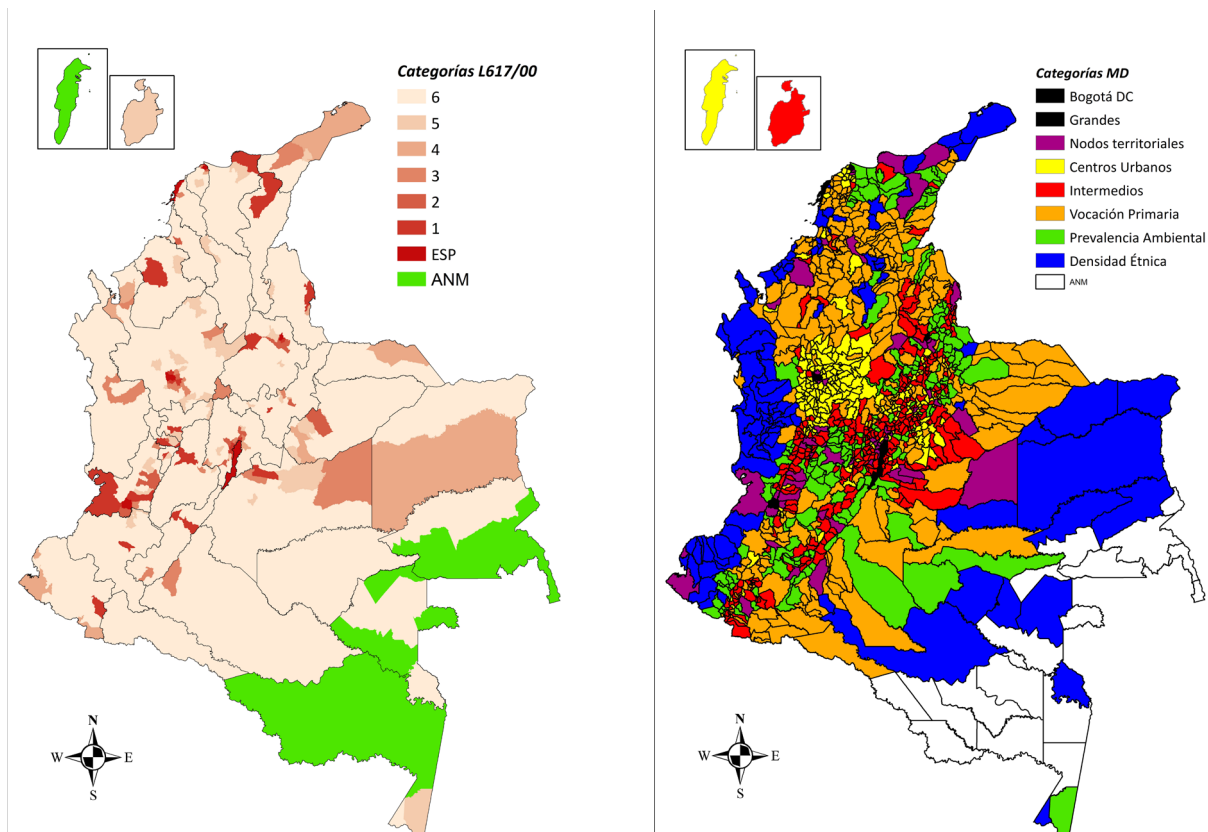
Las diferencias en la clasificación de cada municipio del país entre las dos clasificaciones se aprecian en la Figura 4.

**Figura 4.**

**Mapas con las categorías actuales Vs resultados de la tipología propuesta por la Misión**

**Grupos por categoría de la Ley 617 de 2000 vigente**

**Resultados propuesta de categoría municipal**



**Fuente:** Elaboración del equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados

## ● Resultados para departamentos

Como resultado del ejercicio se llega a 4 grupos de departamentos, a los cuales se les han dado denominaciones que tratan de destacar su principal característica. Esto se puede observar en la tabla 10.

Si se realiza la comparación con las categorías departamentales vigentes, la recomposición en el número de administraciones departamentales por grupo no es tan alta, dado que del ejercicio

resultan 4 grupos de categoría, mientras las categorías departamentales de la Ley 617 de 2000 son 5. Pero en todo caso los grupos quedan más homogéneos (figura 5).

La tabla 11 presenta los resultados de los promedios por cada grupo de departamentos en las variables utilizadas para el ejercicio. Asimismo, dado el pequeño número de administraciones departamentales, la tabla 12 muestra de manera específica los departamentos que quedaron en cada grupo y sus respectivas variables individuales.

**Tabla 10.**

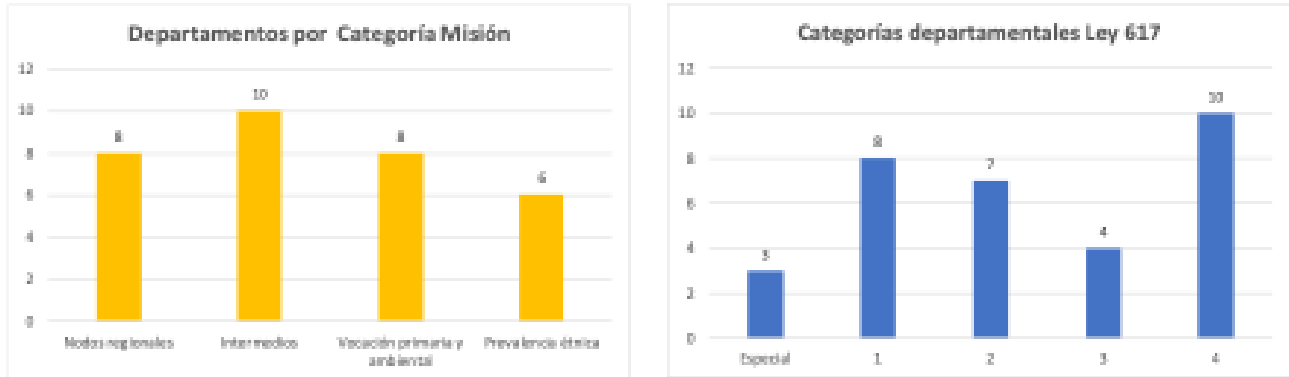
### Resultados ejercicio de Categorías de departamentos

Categoría departamentos	Departamentos		Características promedio de cada agrupación
	#	%	
Nodos regionales	8	25,0%	Registran los mayores promedios de población, PIB, ingresos, Índices de competitividad y de crecimiento verde, a la vez que los menores índices de pobreza, ruralidad, concentración étnica, dependencia fiscal y áreas de vocación primaria.
Intermedios	10	31,3%	Como su nombre lo indica, presentan los segundos promedios en la mayoría de los indicadores. Tienen la segunda concentración más alta étnica (aunque bastante lejana del grupo respectivo), así mismo su nivel de ruralidad es alto.
Vocación primaria y ambiental	8	25,0%	Su principal característica es contar con los promedios más altos de áreas de vocación productiva primaria y de áreas protegidas en su territorio* Además muestran niveles medios de pobreza y de competitividad, los más bajos resultados de crecimiento verde, y su dependencia de transferencias es alta
Prevalencia étnica	6	18,8%	Su principal característica es contar con el promedio más alto de participación de población étnica (73,7%) * Adicionalmente presentan los más altos promedios de ruralidad, de pobreza y de dependencia fiscal y los más bajos niveles de población, ingresos, PIB y competitividad.
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>100%</b>	

\*Estas Categorías a su interior tienen resultados diversos en las demás variables, pero el respectivo atributo jalona su ubicación en el grupo correspondiente.

**Fuente:** Elaboración del equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados



**Figura 5.**
**Comparación entre agregación de departamentos por categoría en la Ley 617 de 2000 y categorías departamentales propuestas por la Misión de Descentralización**


Fuente: Elaboración del equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados y en información de la CGN

**Tabla 11.**
**Promedios por variable en cada categoría departamental**

Categoría departamentos	# departamentos	Promedios por categoría											
		Población 2023	NBI 2018	IPM 2022	PIB 2022 (miles de millones)	Ruralidad 2023	Ingresos 2018-2021 (millones)	Dependencia transferencias 2018-2021	Población étnica 2018	Índice de competitividad 2023	Áreas protegidas	Índice de crecimiento verde 2022	Vocación productiva sector primario
Nodos regionales	8	2.833.509	8,52	9,85	82.506	60,0%	7.281.270	41,21	7,8%	6,08	350.934,4	51,49	699.246,9
Intermedios	10	1.374.179	17,62	15,03	29.561	70,1%	4.659.437	61,18	18,3%	4,81	353.360,4	44,86	920.246,8
Vocación primaria y ambiental	8	744.142	25,78	21,90	14.805	65,7%	2.671.548	75,58	15,9%	3,94	933.145,3	39,60	1.910.933,9
Prevalencia étnica	6	324.204	58,38	46,10	5.195	74,1%	1.360.023	78,83	73,7%	2,83	884.044,0	43,80	1.910.042,6
Total	32	1.384.632	25,03	21,28	34.539	67,3%	4.199.283	63,10	25,4%	4,54	597.203,3	45,00	1.298.255,3

Fuente: Elaboración del equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados

**Tabla 12.**

**Ubicación de cada departamento por grupo de categoría**

Categoría departamentos	Departamento	Población 2023	NBI 2018	IPM 2022	PIB 2022	Ruralidad 2023	Ingresos 2018-2021	Dependencia transferencias 2018-2021	Población étnica 2018	Índice de competitividad 2023	Área SINAP	IDCV 2022	Vocación productiva
Nodos regionales	Antioquia	6.848.360	10,73	10,70	212.515	0,88	19.065.196	37,22	7,31%	6,72	896.007,8	55,3	2.367.742,5
	Atlántico	2.803.565	11,37	10,20	63.765	0,38	5.168.331	36,40	9,71%	6,31	7.212,7	39,0	221.807,9
	Caldas	1.040.284	8,95	10,50	23.953	0,56	3.150.897	46,72	8,62%	5,87	38.012,2	51,1	176.504,0
	Cundinamarca	3.445.327	6,36	7,30	91.946	0,74	10.849.143	35,35	2,13%	5,70	353.098,1	47,2	1.187.828,1
	Valle del Cauca	4.638.029	6,25	9,70	139.863	0,63	9.794.539	31,22	22,68%	6,11	567.147,4	49,4	454.146,4
	Santander	2.357.127	9,58	10,40	92.277	0,65	6.401.485	47,64	2,46%	5,99	805.674,3	50,5	1.091.629,9
	Risaralda	972.304	8,19	10,00	23.786	0,52	2.291.881	42,82	6,69%	6,22	90.063,2	63,2	26.037,1
Quindío	563.076	6,76	10,00	11.942	0,44	1.528.692	52,28	2,73%	5,73	50.259,2	56,2	68.279,4	
Vocación primaria y ambiental	Cesar	1.373.581	23,04	19,10	37.524	0,61	4.027.868	75,72	20,81%	4,32	184.798,8	34,5	1.318.136,6
	Córdoba	1.898.911	35,08	26,90	24.992	0,89	5.310.445	76,76	22,44%	4,08	654.372,9	36,8	1.785.707,4
	Sucre	994.060	29,13	26,00	11.516	0,69	3.087.673	80,48	25,75%	4,00	17.406,8	41,0	880.633,8
	Arauca	313.097	32,45	22,60	8.548	0,60	1.947.929	78,95	8,22%	3,97	516.403,1	38,2	1.812.681,6
	Putumayo	383.042	18,96	20,80	5.617	0,69	2.216.431	79,57	24,17%	3,32	488.344,4	42,5	1.049.782,0
	Guaviare	97.616	27,91	26,90	1.124	0,62	889.138	73,24	17,26%	3,60	1.960.665,6	36,9	2.799.414,8
	Caquetá	425.053	23,62	19,60	5.461	0,60	1.644.054	73,00	4,58%	3,79	3.471.737,8	43,6	2.151.592,0
Casanare	467.775	16,08	13,30	23.661	0,56	2.248.848	66,90	4,02%	4,42	171.432,6	43,3	3.489.522,8	
Intermedios	Boyacá	1.298.800	10,15	9,60	38.858	0,73	5.403.873	64,00	1,57%	5,48	382.370,8	47,7	428.861,7
	Nariño	1.699.570	21,98	17,60	21.775	0,94	4.957.559	64,06	41,39%	4,37	221.640,9	46,7	640.346,9
	Archipiélago de San Andrés	62.269	14,89	8,80	2.125	0,43	1.797.618	39,27	60,07%	4,77	100,7	49,7	2.484,4
	Tolima	1.374.384	12,22	10,50	30.438	0,66	4.849.022	58,74	5,92%	4,91	291.905,5	46,4	599.201,9
	Cauca	1.558.045	18,81	18,30	25.758	1,00	5.348.057	78,06	48,10%	4,52	281.892,0	46,8	708.206,8
	Magdalena	1.496.163	26,71	23,00	19.738	0,68	4.965.022	61,82	12,54%	4,62	359.995,9	40,9	1.517.725,9
	Norte de Santander	1.696.740	18,43	18,50	23.057	0,58	4.319.407	68,56	1,68%	4,80	303.059,2	35,7	344.432,8
	Huila	1.178.453	12,86	13,30	24.012	0,72	4.019.365	64,66	3,98%	4,92	421.747,0	43,5	462.697,2
	Meta	1.130.085	13,45	11,30	58.440	0,58	4.547.163	51,68	3,57%	4,60	1.264.798,1	49,6	3.144.088,3
Bolívar	2.247.283	26,73	19,40	51.404	0,69	6.387.286	60,99	3,81%	5,11	6.093,4	41,6	1.354.422,1	
Prevalencia étnica	Guainía	56.551	59,52	46,50	498	0,67	756.555	72,19	78,04%	2,60	1.103.210,1	41,0	946.330,4
	La Guajira	1.038.397	53,33	42,90	22.263	0,79	2.588.785	73,70	56,87%	3,73	328.912,2	36,9	878.417,3
	Vichada	123.304	67,76	75,40	957	0,81	768.057	81,42	66,64%	1,78	601.438,1	34,5	3.774.203,5
	Chocó	595.138	65,51	36,80	6.002	0,77	2.642.552	73,75	95,89%	3,08	399.846,7	52,6	1.546.181,6
	Vaupés	46.777	68,94	47,10	382	0,77	588.957	83,33	84,65%	2,85	577.701,0	49,6	1.105.239,0
	Amazonas	85.056	35,24	27,90	1.068	0,65	815.236	88,59	59,89%	2,96	2.293.156,0	48,2	3.209.884,0

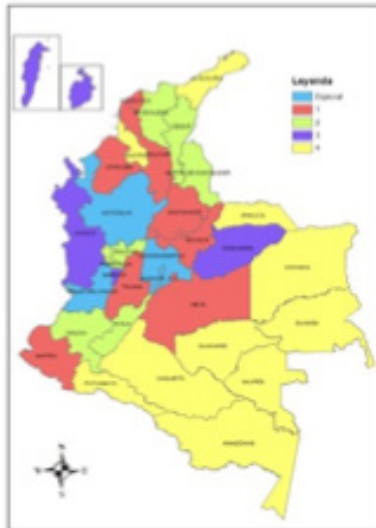
**Fuente:** Elaboración del equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados

Las diferencias en la clasificación de cada municipio del país entre las dos clasificaciones se aprecian en la Figura 6.

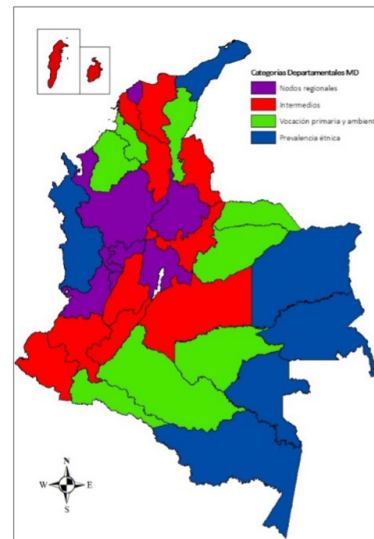
**Figura 6.**

**Mapas con las categorías actuales vs propuesta de la Misión**

**Grupos categoría de la Ley 617 de 2000 vigente**



**Resultados propuesta de categoría departamental**



**Fuente:** Elaboración del equipo técnico de la Misión, con base en criterios adoptados

### **5.3. Propuesta 2: utilizar las categorías como referente para decisiones diferenciadas en materia de descentralización**

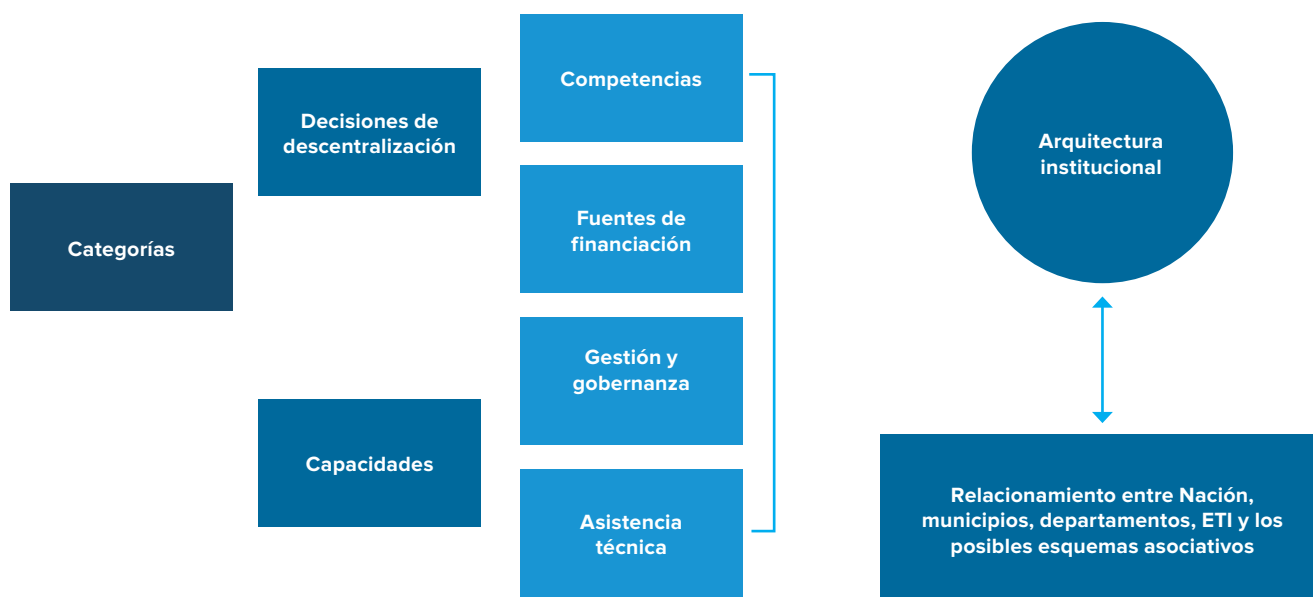
Las categorías han sido pensadas por la Misión de descentralización como un instrumento transversal que soporte decisiones de descentralización asimétrica, en los diferentes componentes, tal como se aprecia en la Figura 7.

Lo ideal es que, a partir de la aprobación de esta propuesta de categoría municipales y departamentales, se tomen decisiones diferenciales en materia de competencias, fuentes de financiación y, en consecuencia, de esquemas administrativos, instrumentos de gestión e identificación de capacidades requeridas, para su fortalecimiento.

Por ello, para el equipo de la Misión la combinación de estos criterios en los grupos de categorías resultantes permite considerar un conjunto de atributos comunes, sobre los cuales el Gobierno podrá en el futuro diversificar las competencias de cada grupo, las diferentes estrategias de relacionamiento entre niveles de gobierno, mediante aplicación de principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, y las decisiones sobre fuentes de financiación.

**Figura 7.**

**Relación de las Categorías con los demás componentes de la Misión**



**Fuente:** elaboración equipo técnico Misión de Descentralización

**Competencias**

De acuerdo con lo que se ha avanzado en materia de diferenciación de competencias, podría haber dos alcances del uso de las categorías.

- Diferenciar alcances o gradualidad en la asunción de competencias básicas (piso) relacionada con el rol establecido para cada nivel de gobierno (municipal y departamental)

Para este efecto, la tipología transversal propuesta por la Misión de Descentralización es un instrumento para utilizar como punto de partida para tomar decisiones de diferenciación de competencias, para definir gradualidad, y en consecuencia, para establecer diferentes esquemas de relacionamiento entre niveles de gobierno mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, y complementariedad.

Lo anterior significa que, a partir de una categoría municipal y departamental, basada en atributos geográficos, cada sector de competencias básicas (educación, salud, agua potable y saneamiento básico, entre otros) adiciona sus criterios pertinentes para establecer la viabilidad de diferenciación de competencias en el nivel local y la estrategia para el efecto y los arreglos institucionales requeridos. Con

base en ello se podrán diferenciar decisiones sobre financiamiento y gestión en el respectivo sector.

De manera complementaria se podría diferenciar entre los departamentos o definir gradualidades, según su categoría si hay lugar a ello, en las competencias de promoción de desarrollo y aquellas de escala supramunicipal en prestación de bienes y servicios que les correspondan.

- Diferenciar competencias de desarrollo de las entidades territoriales a nivel local, pero en contexto regional o subregional, con base en su vocación productiva.

Adicional a las competencias para garantizar los derechos ciudadanos, los municipios, a escala local pueden tener competencias de promoción de su desarrollo, de acuerdo con su vocación productiva. Esto implica establecer sus sectores productivos, las potencialidades para su explotación, uso, transformación y comercialización y la posibilidad de encadenamientos productivos, con el fin de generar dinámicas que conlleven a la generación de ingresos propios, al desarrollo y a mayor autonomía. Lo anterior por supuesto con la opción de asociatividad para generar economías de escala

Esto requiere definir esquemas y paquetes de competencias sectoriales acordes con sectores

productivos a potenciar, establecer competencias administrativas, definir requerimientos de inversión en términos de apoyos logísticos (servicios públicos, vías, infraestructura de almacenamiento, transformación, conservación, entre otros). Esta mirada implica una perspectiva inicial con enfoque territorial y una alta integralidad sectorial de soporte, que por supuesto mejore la arquitectura institucional para propiciar interrelaciones verticales y horizontales.

### Fuentes de financiación

Las decisiones que se tomen sobre asignación y diferenciación de competencias, a partir de las propuestas de la Misión, deben ser soportadas con estrategias para garantizar el principio constitucional,

según el cual no se pueden asignar competencias sin los recursos financieros suficientes para su asunción en condiciones de eficiencia y equidad, y sobre los cuales las entidades territoriales tengan la mayor autonomía posible para su programación y ejecución.

Por lo tanto, la categorización propuesta también puede ser una herramienta para actuar sobre el sistema de financiamiento territorial. Este sistema está conformado por las fuentes señaladas en la tabla 13, sobre las cuales la utilización de las categorías, sobre la base inicial de asignación y diversificación de competencias, permitiría la toma de decisiones diferenciales para potenciar diversos grupos de la categorización.

**Tabla 13.**

### Posibles aplicaciones de Categorías para diferenciación de fuentes de financiación

Fuente		Ejemplo de posibilidades de aplicación de las Categorías
Recursos Propios	Tributos Ingresos no tributarios (tasas, cobros por prestación de servicios, multas, etc.)	Reforma tributaria territorial, que permita mayor dinámica de recursos de recaudo propio. Posibles decisiones diferenciadas sobre fuentes que se incluyan en una reforma tributaria, para potenciar fuentes viables de carga tributaria en las diferentes categorías.
Sistema de transferencias intergubernamentales	SGP	Criterios de distribución que beneficien a municipios con mayores brechas de desarrollo: prevalencia ambiental, densidad étnica, Vocación primaria, centros urbanos. Dinámica sostenible de crecimiento para empoderar a municipios intermedios. Garantía de crecimiento constante de recursos para municipios de categorías con mejores dinámicas financieras. Autonomía en uso de los recursos, según competencias.
	SGR	Abrir la asignación local para favorecer proyectos locales en los municipios con mayores brechas de desarrollo: prevalencia ambiental, densidad étnica, Vocación primaria, centros urbanos. Garantizar mayor impacto de proyectos supramunicipales que potencien nodos territoriales.
	Fondo de convergencia económica territorial FECET	Nueva fuente para dinamizar economías departamentales, financiando proyectos de desarrollo económico a escala supramunicipal, con énfasis en las zonas más rezagadas al interior de cada departamento, para cerrar brechas intradepartamentales.
Endeudamiento	Posibilidad de acceso a crédito comercial	Diferenciar condiciones de acceso.
Aportes PGN	Financiación o cofinanciación	Basado en decisiones de competencias devolver recursos de competencias recentralizadas. Establecer fuentes adicionales vía PGN para inversión, a concretar en los pactos territoriales, mediante concurrencia asumiendo decisiones diferenciadas.

**Fuente:** elaboración equipo técnico Misión de Descentralización

## Estructuras administrativas e instrumentos de gestión y gobernanza

Con base en las decisiones diferenciadas que se tomen en materia de competencias y fuentes de financiación, será viable determinar diferentes esquemas administrativos, sistemas de gestión, instrumentos, sistemas de información y reporte, e instancias y estrategias de gobernanza pública, de tal manera que la gestión en cada territorio permita el logro de resultados con equidad, transparencia y eficiencia mediante estructuras administrativas y de gestión pertinentes.

## Instrumento para análisis y seguimiento de políticas públicas

Se propone que para una mejor y más pertinente estrategia de análisis territorial, en la formulación de políticas se utilice esta categoría para identificar brechas en servicios, dificultades en capacidades, dinámicas territoriales, articulación de fuentes de financiación, etc., De este modo, las categorías se constituyen en un instrumento para la diferenciación que permita comparaciones entre estos grupos homogéneos a su interior, de manera que se considere en todas las ocasiones la heterogeneidad territorial con visión geográfica y como una herramienta de articulación intersectorial con enfoque territorial.

# 6. Avances en utilización del ejercicio de categorización por parte de la Misión de Descentralización

En términos de competencias se propone un proyecto de nueva ley orgánica de ordenamiento territorial, el cual fortalece nuevas reglas y principios generales para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, a partir del énfasis en los roles constitucionales dados a cada nivel de gobierno. Adicionalmente se considera que hay un set de competencias básicas relacionadas con la garantía de derechos a la población y otras orientadas al aprovechamiento productivo de las vocaciones de cada territorio. En las primeras sería posible que cada sector diferencie alcances de la competencia o gradualidad en su asunción, combinada con los respectivos arreglos institucionales para su articulación efectiva, garantizando cobertura y calidad, y propiciando cierre de brechas. Las segundas por naturaleza serán diferenciales de acuerdo con las vocaciones particulares.

En los dos casos la categoría propuesta puede ser el primer filtro o soporte para la toma de estas decisiones. A partir de este primer filtro transversal, cada sector o formulador de política podría incluir sus respectivas variables

adicionales propias de la dinámica sectorial, que potencien una diversificación más efectiva.

La Misión también propondrá las bases para la realización en cada sector, así como en las políticas territoriales, de este ejercicio de diversificación de competencias con base en las Categorías<sup>9</sup>.

Esta diferenciación de competencias entre niveles de gobierno y sus avances en diversificación por Categorías (cuando aplique), sería la base para determinar costos de prestación de servicio o de asunción efectiva de la competencia y analizar la dinámica de fuentes de financiación, para brindar el portafolio adecuado a cada categoría que le garantice suficiencia y autonomía en su administración.

Por lo pronto, y sin este contexto explícito de competencias diferenciadas, en términos de fuentes de financiación la Misión ha avanzado en propuestas diferenciales por categoría; por ejemplo, en las propuestas de la Misión de ajuste a la distribución del SGP se priorizan criterios de distribución que permitan incrementos

<sup>9</sup> Propuesta de modificación a la LOOT.

significativos de recursos para municipios de prevalencia étnica, los ambientales y para los más rurales (vocación primaria y centros poblados); otros municipios beneficiados por la utilización de las nuevas categorías son los intermedios, pues sus dinámicas de población y crecimiento les demandan recursos crecientes.

En este escenario, Bogotá, las ciudades grandes y los nodos territoriales verían un incremento más limitado de su SGP, a dichas categorías, por sus niveles de desarrollo y procesos de urbanización, debieran incrementar su autonomía fiscal, la cual, utilizada de manera efectiva, seguramente compensaría las diferencias frente a la inercia actual de las transferencias.

En las propuestas de reforma al Sistema General de Regalías se favorece con la asignación local a un mayor número de municipios de menor desarrollo; mientras que a los mayores se da la opción de apalancar proyectos regionales de acuerdo con sus vocaciones productivas, las cuales preferiblemente debieran ejecutarse en forma asociada.

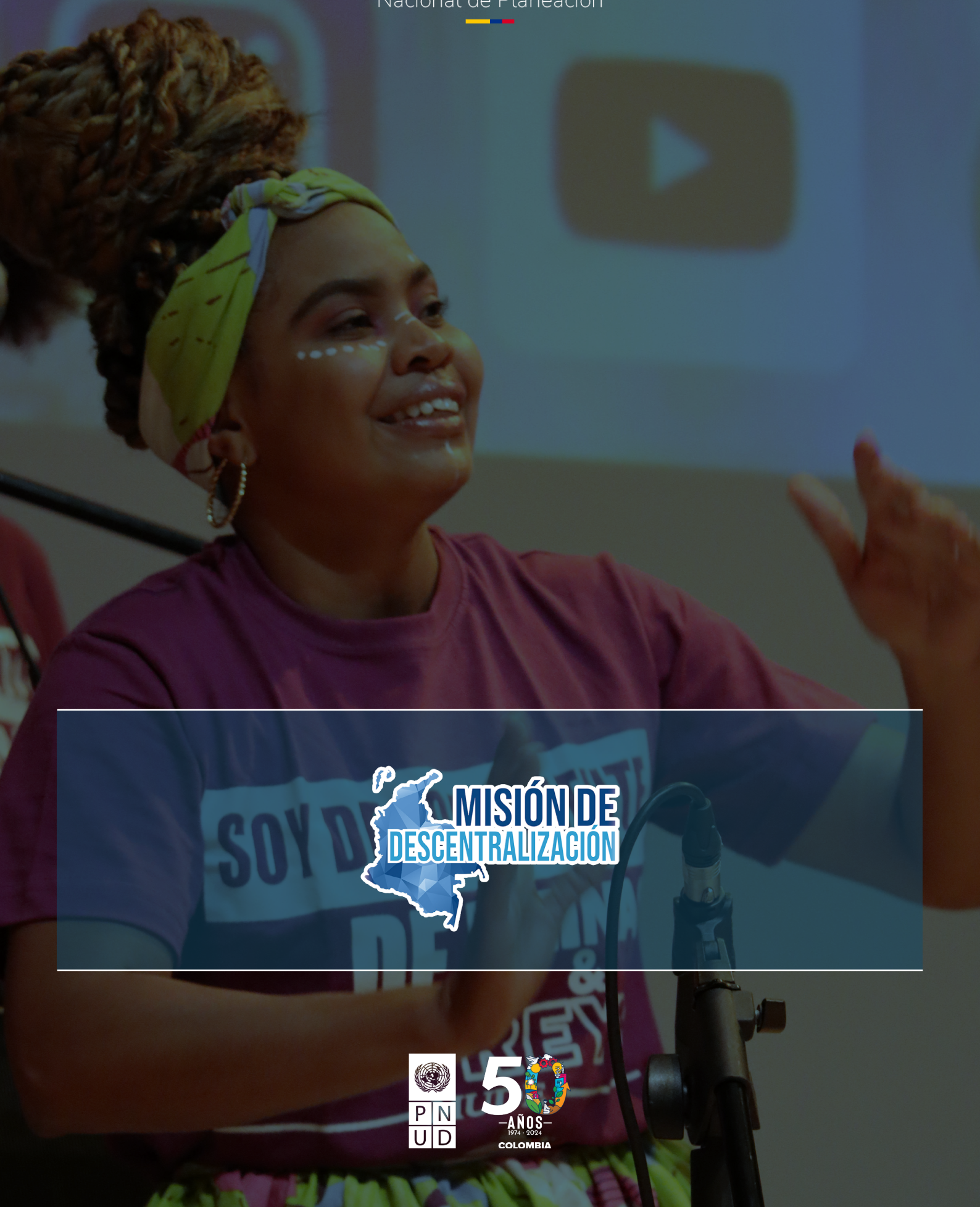
Así mismo, se propone crear un Fondo de Convergencia Económica Territorial, que tiene por objeto la cofinanciación de proyectos

supramunicipales que permitan superar las brechas al interior de cada departamento. En la determinación de los proyectos a financiar, la categoría de municipios sería clave con el fin de dinamizar los atributos identificados en cada una de ellas como estrategia diferenciada de desarrollo y cierre de brechas.

La diversificación de competencias y de fuentes de financiación por categorías, para una mayor autonomía de la gestión territorial, debe ir acompañada del análisis actual de sus estructuras, sistemas, instrumentos de gestión y estrategias de gobernanza. De esta manera, es posible determinar necesidades generales de ajuste y diferenciación de acuerdo con requerimientos de cada categoría cuando ello sea viable. Una vez se adelanten los ejercicios de diversificación de competencias y recursos, se tendrán las bases para que, en la implementación normativa o administrativa de las propuestas de arquitectura institucional y gobernanza, se pueda avanzar en la diferenciación de sistemas e instrumentos específicos a partir de las categorías propuestas.



Departamento  
Nacional de Planeación



 **MISIÓN DE  
DESCENTRALIZACIÓN**

