

Tipologías Departamentales y Municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas

Cristian Carmona Sanchez*

Diego Supelano González**

Iván Osejo Villamil***

Resumen

Colombia está organizada por entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), que reflejan la heterogeneidad del territorio, capacidades institucionales, condiciones sociales y culturales¹. Actualmente, la categorización de las entidades territoriales responde a las disposiciones de la Ley 617 de 2000², que establece las diferencias según el tamaño de la población y los ingresos corrientes anuales, dejando de lado otras características que reflejan los niveles de desarrollo. Por ello, este documento presenta una propuesta metodológica que permite identificar grupos más homogéneos de entidades territoriales. La propuesta considera seis componentes: (i) Funcionalidad Urbana, (ii) Condiciones de Vida, (iii) Económico, (iv) Ambiental, (v) Institucional y (vi) Seguridad. Para el diseño de las tipologías se realizó un análisis de componentes principales (ACP). Los resultados permiten identificar siete Tipologías Municipales, cinco Tipologías Departamentales y dispone de una escala de clasificación de entornos de desarrollo. Este estudio constituye un insumo para procesos de focalización y diferenciación de las políticas públicas nacionales que respondan a las características diferenciales de los territorios y permitan emprender acciones en desarrollos regionales, desde la consideración de los entornos de desarrollo.

JEL Classification: O18, R11, R58.

Palabras clave: Categorización Municipal, Ley 1551 de 2012, Ley 617 de 2000, Tipologías Departamentales y Municipales, Análisis regional.

* Asesor del Grupo de Estudios Territoriales, Dirección Desarrollo Territorial Sostenible, Departamento Nacional de Planeación- DNP. Correo electrónico: ccarmona@dnpc.gov.co.

** Profesional especializado en el Grupo de Estudios Territoriales, Dirección Desarrollo Territorial Sostenible, Departamento Nacional de Planeación- DNP. Correo electrónico: dsupelano@dnpc.gov.co.

*** Coordinador del Grupo de Estudios Territoriales, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Departamento Nacional de Planeación- DNP. Correo electrónico: iosejo@dnpc.gov.co.

Los autores agradecen los comentarios de Camila María Aguilar Londoño, Directora de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP; y , especialmente a Juan Camilo Taborda de la Tufts University por el material e ideas aportados para la elaboración de este documento. Los comentarios y errores son responsabilidad de los autores y no comprometen a la institución en que trabajan.

¹ Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: "Prosperidad para todos" Capítulo 2: convergencia y desarrollo regional.

² "Por la cual se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional". En el artículo 6 se establece que la categorización de los distritos y municipios obedece a las variables de población e ingresos corrientes de libre destinación.

Introducción

La heterogeneidad del territorio colombiano reflejada en sus entidades territoriales, sus diversas necesidades y visiones de país, es uno de los retos fundamentales en la formulación y ejecución de políticas públicas integrales, porque requiere que los actores nacionales, regionales y locales que las diseñan e implementan, entiendan las características estructurales del territorio y las variables determinantes en la ejecución de sus funciones.

Dicha diversidad se expresa en diferentes niveles de desarrollo, capacidades institucionales y condiciones sociales y culturales³, por lo que es relevante entender las particularidades locales como inicio de la ruta de focalización, diseño e implementación de iniciativas para el desarrollo territorial sostenible. Lo anterior requiere pasar de un enfoque sectorial a uno territorial, que permita la construcción coherente de las políticas considerando la articulación del territorio en modelos integrales, de carácter estratégico, tanto de mediano como de largo plazo.

El reto es identificar las potencialidades, carencias y necesidades reales de los entornos territoriales, permitiendo mayores niveles de desarrollo y competitividad desde el ámbito local y regional, fortaleciendo la descentralización, motivando las alianzas regionales y alineando la gestión pública a las necesidades de los territorios.

Este documento introduce una propuesta metodológica para la creación de tipologías municipales y departamentales dentro del territorio Colombiano, que permita identificar grupos más homogéneos de entidades territoriales, en la particularidad de sus características y necesidades, facilitando la focalización de las políticas públicas sectoriales y dando un paso importante en la comprensión de la heterogeneidad del territorio colombiano y las características de su entorno. Lo anterior, haciendo uso de los factores que para efectos de delegación y asignación de competencias y funciones se establecieron en la Ley 1551 de 2012⁴, y que no han sido de mayor desarrollo en el campo legislativo, reglamentario, ni de ejecución de política pública o presupuestal. Es importante señalar que no se pretende ni reemplazar la categorización existente, ni generar un índice para evaluar las entidades territoriales.

El documento está organizado en siete capítulos. En el primero, se presenta una revisión de la literatura relevante y los avances legislativos mediante los cuales se ha realizado la categorización de municipios colombianos, así como las propuestas académicas e institucionales en la caracterización de entidades territoriales. El segundo, aparte explica la metodología usada en la propuesta y detalla las variables elegidas para realizar el ejercicio, así como la forma de ponderación de variables dentro de cada dimensión. La tercera sección, presenta los resultados obtenidos del ejercicio de tipologías para municipios y departamentos. El cuarto acápite, desarrolla análisis particulares de las Entidades Territoriales, en relación con el ejercicio de categorización. En la quinta se sintetizan algunas comparaciones preliminares con otros ejercicios de categorización o caracterización de entidades territoriales. El sexto apartado,

³ Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: “Prosperidad para todos” Capítulo 2: convergencia y desarrollo regional.

⁴ Ley 1551 de 2012: “Por la cual se dictan normas para moernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”

expone una propuesta para aproximarse al componente étnico y una propuesta similar para aproximarse a entidades territoriales con presencia significativa del conflicto armado. Finalmente, se presentan las conclusiones y propuestas de estudios futuros a partir de la propuesta de generación de tipologías para entidades territoriales.

1. Marco Conceptual

El análisis de tipologías para entidades territoriales parte de una reflexión sobre las categorías de municipios vigentes en el marco legal del país y de una revisión de análisis estratégicos regionales realizados por entidades nacionales e internacionales. Lo anterior con el objetivo de identificar si la propuesta se adecúa a la producción de análisis regionales de entidades nacionales e internacionales con acreditada experiencia en la formulación y asesoramiento en la construcción de políticas públicas, como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

1.1. Marco teórico⁵

El ejercicio de tipologías municipales y departamentales parte del concepto de desarrollo territorial, que comprende el espacio como elemento activo del desarrollo de un área geográfica específica, donde habitan personas que comparten historia, cultura, aspiraciones, medios sociales y políticos, un ambiente con sus respectivos recursos naturales, medios productivos, económicos y de infraestructura que deben ser encadenados para potenciar el desarrollo (Gobierno de Chile - Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2014). En este sentido el entorno de desarrollo es la caracterización de un área geográfica específica que se analiza de manera integral a partir de diferentes componentes tangibles e intangibles que tienen el potencial de generar sinergias, al interior y con su entorno, consiguiendo las transformaciones requeridas para alcanzar un desarrollo sustentable (DNP - DDTS, 2012). Es importante reiterar que la condición de “integral” es una invitación a comprender el entorno del desarrollo como elemento estructurante e integrador tanto en la prevención como en la solución de los problemas regionales (Querol, 2004).

A partir de la conceptualización del entorno del desarrollo, el ejercicio de tipologías organizó las entidades territoriales en grupos con características similares con base en 6 dimensiones, agrupándolas finalmente en entornos territoriales similares. A continuación se describirán cada una de las dimensiones de las cuales se vale el ejercicio.

El análisis de la **dimensión urbano-regional**, parte de identificar el soporte físico territorial de los asentamientos poblacionales y de las actividades sociales y económicas en la base natural. Se expresa en la estructura espacial de nodos y flujos urbanos, rurales y regionales a través de

⁵ El marco teórico conceptual acá presentado parte de ejercicios anteriores realizados por la DDTS: i) Documento de Caracterización Territorial Estratégica del Plan Integral de Ordenamiento Ambiental; ii) Desarrollo Territorial de la Mojana realizado en 2012.

las redes de infraestructuras, equipamientos, vivienda y servicios necesarios para sustentar el crecimiento y el desarrollo. La caracterización de estos elementos y su comprensión de manera interrelacionada como sistema, permite establecer las condiciones del entorno territorial construido como soporte o limitante del desarrollo regional. Este enfoque, en línea con la Nueva Geografía Económica, busca explicar la formación de una amplia variedad de aglomeraciones económicas en el espacio geográfico, cada una como prestadora de diferentes servicios funcionales en razón de su densidad, distancia y división funcional (Fujita & Krugman, 1999).

La dimensión de las condiciones sociales generalmente tiende a restringirse a la descripción de las carencias, déficits y necesidades básicas insatisfechas y a plantear como soluciones principalmente obras de infraestructura, servicios, equipamientos y viviendas. Los desarrollos más recientes de políticas y estrategias para el mejoramiento de la calidad de vida hacen énfasis en la importancia de tener presente las nociones de necesidades y satisfactores (Manfred A., 1998). Consecuentemente el análisis de esta dimensión en el ejercicio de tipologías se traduce en el componente de calidad de vida.

La dimensión económica busca analizar la estructura económico-productiva de la entidad territorial. Por eso se examinan elementos relacionados con el tamaño de la economía, las tendencias de crecimiento, la comparación con entornos externos de otras entidades territoriales, las infraestructuras y capacidades en Ciencia Tecnología e Innovación y algunos elementos relacionados con la disponibilidad de recursos que potencian la economía local. Se parte de que la dinámica y competitividad territorial requieren la interrelación virtuosa de empresas y el territorio como factor de desarrollo que posibilita la construcción de cadenas de valor y sistemas productivos territoriales (Esser, Illebrand, Messner, & Meyer-Stamer, 1996).

La dimensión ambiental pretende identificar las estructuras básicas ecosistémicas del territorio que califican la riqueza ambiental y las capacidades de gobernanza ambiental de los territorios. Esta concepción de la dimensión ambiental está en línea con los principios contenidos en la Convención Ramsar que plantea el uso racional de los ecosistemas, como “el mantenimiento de sus características ecológicas, logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas dentro de un concepto de desarrollo sostenible” (Ramsar, 1971).

La dimensión institucional examina tres conceptos: i) Gobernar, como ejercer una delegación para liderar, gestionar y representar el conjunto de lo público con idoneidad y transparencia, de forma participativa y democrática, en el ejercicio de una autoridad legítima, buscando el bien común en el territorio (Torres-Melo, 2011). ii) Gobernabilidad, como la capacidad que tiene la sociedad para construir y decidir participativa y legítimamente su propio desarrollo y bienestar, gestionándolo con equidad, transparencia y democracia (DNP-DDTS, 2010). Y iii) Gobernanza, como el proceso a través del cual se organizan y coordinan las múltiples relaciones e interacciones establecidas entre actores y niveles de gobierno diversos que, operando a diferentes escalas, están presentes en un territorio (Abad Aragón, 2010).

La dimensión de seguridad hace referencia a la seguridad ciudadana que protege a las personas contra las amenazas que atenten contra su vida, su integridad y su patrimonio, en especial la propiedad privada. La seguridad ciudadana hace referencia a amenazas refiriéndose, únicamente, a aquellas que derivan de las acciones violentas de los grupos delictivos comunes u

organizados. Por ello mismo, puede concebirse como la protección de determinadas opciones u oportunidades de las personas respecto del delito (PNUD, 1994, pág. 31).

1.2. Revisión del marco normativo

En la actualidad la caracterización de los departamentos, distritos y municipios responde a las disposiciones de la Ley 617 de 2000⁶, que reformó parcialmente la Ley 136 de 1994, la cual establece una categorización de entidades territoriales basada en sus capacidades de gestión administrativa y fiscal, medidos a partir del tamaño de la población y del valor de ingresos corrientes anuales. Bajo estos parámetros se identifican cinco categorías departamentales y siete de municipios y distritos. Si bien, esta categorización ha sido útil para el control de gastos de funcionamiento, no permite diferenciar las características de los entornos de desarrollo de los entes territoriales.

Como se observa en la Tabla 1, debido a que la gran mayoría de municipios tienen población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes e ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales, con la categorización vigente el 88,8% de ellos quedan concentrados en la categoría 6.

Tabla 1.
Categorías de municipios Ley 617/00

Categoría	# de municipios	% de municipios
Especial	6	0,5%
1	18	1,6%
2	17	1,5%
3	22	2,0%
4	27	2,5%
5	33	3,0%
6	978	88,8%
Total	1101	100,0%

Fuente: Elaborado DDTS-DNP (2014)

El resultado de este análisis no permite identificar características diferenciadoras que puedan encontrarse entre los municipios y departamentos, y con las cuales pudieran establecerse grupos más homogéneos.

En la misma línea, la Ley 1551 de 2012, que regula la organización y funcionamiento de los municipios, propone una nueva categorización para distritos y municipios e incorpora un nuevo criterio: la importancia económica. La categorización propuesta agrupa a los municipios y distritos en tres grupos, a saber: (i) grandes municipios, conformado por municipios y distritos de categoría especial y primera; (ii) municipios intermedios, conformado por municipios de segunda, tercera y cuarta categoría; y (iii) municipios básicos, conformado por municipios de quinta y sexta

⁶ Por la cual se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. En el artículo 6 se establece que la categorización de los distritos y municipios obedece a las variables de población e ingresos corrientes de libre destinación.

categoría. Esta propuesta, define un nuevo criterio de agrupación, sin modificar las variables observadas por la Ley 617 de 2000. En la Tabla 2 se ilustra el número de municipios por grupo definido en esta ley, evidenciándose la misma limitante que la contenida en la Ley 617 de 2000, al agregar municipios en conjuntos demasiado amplios que no permiten identificar diferencias entre ellos.

Tabla 2.
Categorías de municipios Ley 1551/12.

Grupo	Número de municipios
Grandes municipios	27
Municipios intermedios	63
Municipios básicos	1011
Total	1101

Fuente: Elaborado DDTS-DNP (2014)

No obstante, en la Ley 1551 de 2012 se introduce una tabla de factores que deben ser tenidos en cuenta para la delegación y asignación de atribuciones y funciones de los municipios. A partir de esta normatividad, el ejercicio de tipologías empezó a considerar algunas variables que debían ser incluidas en la generación de un único indicador que agrupe a las entidades territoriales que tengan características homogéneas.

1.3. Revisión de otros ejercicios de caracterización territorial

El ejercicio de tipologías parte de reconocer la necesidad de abordar diferentes componentes que contengan las dimensiones del desarrollo, de modo que se pueda caracterizar a las entidades territoriales de manera integral entendiendo que el espacio es un factor activo, que tiene el potencial de generar desarrollo territorial a través de la interacción de su base natural, infraestructuras, equipamientos, sistema de centros urbanos, recursos humanos, conocimiento, innovación, identidad, organización social e institucional (DNP - DDTS, 2012).

Comprendiendo que se requería un enfoque multidimensional se procedió a la revisión de diferentes tipos de estudios de análisis territorial para precisar la lista de variables que debían incluirse en cada uno de los componentes del índice.

También se realizaron caracterizaciones que permitieron validar tanto la metodología utilizada, como las variables que incluídas en cada uno de los componentes del ejercicio de tipologías. Así mismo, durante el barrido de literatura relevante se revisaron algunos estudios sectoriales que permitieron validar la aproximación metodológica para la síntesis de variables.

2. Metodología

2.1. Variables y componentes del ejercicio de Tipologías

A partir de la revisión de los diferentes estudios y de los factores presentados en la Ley 1551 de 2012, se tomó la determinación de incluir seis componentes en el ejercicio de tipologías: (i)

Funcionalidad Urbano-regional, (ii) Dinámica Económica, (iii) Calidad de Vida, (iv) Ambiental, (v) Seguridad e (vi) Institucional⁷.

Estos componentes abarcan las diferentes dimensiones del desarrollo regional que permiten caracterizar de manera sistémica a los entes territoriales. En total se eligieron 19 variables (algunas compuestas) para incluir en el ejercicio departamental y 18 variables para incluir en el ejercicio municipal, resumidas en la Tabla 3. Brevemente se describirán los problemas más relevantes y la justificación en la elección de variables en cada componente.

Tabla 3.
Variables incluidas en cada componente

Componente temático	Tipología Municipal
Urbano Regional	Población Municipal Porcentaje de Población rural Promedio de Crecimiento poblacional Densidad Poblacional Pertenencia a Sistemas de ciudades
Condiciones de Vida	Índice de Pobreza Multidimensional - IPM Municipal ⁸
Económico	Valor Agregado Municipal Ingresos Municipales Penetración de Internet Disparidades Económicas
Ambiental	Área de Bosques municipal Inversión per cápita del Sector Ambiental
Institucional	Desempeño Fiscal Municipal Requisitos Legales Municipales
Seguridad	Homicidios por 100 mil habitantes Secuestros por 100 mil habitantes Hurto por 100 mil habitantes Área de cultivo de coca
Total	18

Fuente: Construcción propia

Componente Urbano-regional

Esta dimensión analiza el soporte físico territorial de los asentamientos poblacionales y de las actividades sociales y económicas en la base natural. El análisis de las variables elegidas permite establecer las condiciones del entorno territorial construido como soporte o limitante del desarrollo

⁷ Lo anterior está en línea con las caracterizaciones estratégicas territoriales que ha desarrollado la DDTS: i) Apoyo a la elaboración de visiones departamentales (2011-2012); ii) caracterización estratégica territorial de La Mojana (2012); iii) piloto para la política general de ordenamiento territorial que se adelanta para la macrorregión de la Orinoquía.

⁸ Se utiliza el IPM con base en censo 2005 debido a que son los datos disponibles a nivel departamental y municipal.

regional, denotando la funcionalidad de las entidades territoriales en el sistema nacional de ciudades⁹.

Para este componente se tomaron variables que permitieran identificar el rol de las entidades territoriales en el marco del sistema urbano, caracterizando el tamaño de las entidades territoriales, su funcionalidad dentro del sistema de ciudades, la distancia con otros centros poblados, el tamaño de la población en cabecera y fuera de ella, la concentración de la población, y la tendencia en su crecimiento poblacional¹⁰.

Componente Condiciones de Vida

Este componente propone evaluar las condiciones sociales de la población identificando las privaciones de los habitantes en diferentes aspectos como la educación, las condiciones de la niñez y juventud, la situación laboral, el acceso a servicios de salud, servicios públicos y las condiciones de vivienda. Para su análisis se utiliza el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)¹¹ departamental o municipal, reconociendo que éste un indicador que refleja el grado de privación de las personas en el conjunto de dimensiones antes descritas (DNP, 2011).

Componente Dinámica Económica

Esta dimensión recoge los siguientes elementos: 1) recursos fiscales de los municipios como el Sistema General de Regalías¹² (SGR), el Sistema General de Participaciones¹³ (SGP) y recursos propios, para efectos de analizar la capacidad de cada administración territorial de dinamizar su desarrollo a través de la inversión pública, 2) contribución al PIB departamental para medir la capacidad de cada entidad territorial de crear valor agregado, 3) facilidad de acceder a la información por parte de sus habitantes y de la inversión en Ciencia y Tecnología¹⁴ y 4) las

⁹ Mayor información sobre el alcance de dicho subsistema puede consultarse en la Caracterización Estratégica Territorial de La Mojana (DNP-DDTS, 2012).

¹⁰ Las variables incluidas son las proyecciones de población para el año 2012, el promedio de crecimiento poblacional de las proyecciones DANE entre los años 2010 y 2014 y las variables del análisis realizado por la DDRS – DNP en su propuesta de definición de categorías de ruralidad (Misión para transformar el campo 2014) . No se incluye crecimiento poblacional para la tipología departamental porque en ese caso no existe una relación de tendencia significativa con ninguna de las otras 4 variables, contrario al caso de los municipios donde por el mayor número de observaciones se alcanza a presentar estadísticamente dicha correlación.

¹¹ Se utiliza el IPM con base en censo 2005 debido a que son los datos disponibles a nivel departamental y municipal.

¹² El Sistema General de Regalías – SGR, es el que determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.

¹³ El Sistema General de Participaciones – SGP corresponde a los recursos que la Nación debe transferir a las entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios) en cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, para la financiación de los servicios a su cargo en Educación, Salud, agua potable y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

¹⁴ Las variables de PIB o valor agregado municipal son tomadas del DANE y no requieren mayores explicaciones en su formulación. La variable de dinámica económica se calcula con base en los resultados del PIB. Por su parte las variables de disparidades económicas se calculan comparando la diferencia entre el PIB per cápita departamental y el PIB per cápita municipal, o el valor agregado per cápita municipal y el promedio del valor agregado per cápita departamental. Algunas variables no se incluyeron en el ejercicio municipal en virtud de la inexistencia de series de tiempo para calcular el valor agregado municipal. De manera similar no se incluye la variable inversión en ciencia y tecnología pues no existe dicha cifra para todas las municipalidades del país.

disparidades económicas como medida convergencia regional (reflejando las disparidades económicas).

Las variables relacionadas con ingresos de las administraciones están incluidas, entendiendo que ellas son motoras de las actividades económicas de su jurisdicción como fuentes de ingresos para sostener los gastos que dinamizan la economía.

Componente Ambiental

Por su parte, este componente hace una aproximación de los recursos ambientales y la gestión de los mismos por parte de las entidades territoriales. En teoría este debería denotar las estructuras básicas ecosistémicas de manera interrelacionada, utilizando principalmente nociones como desarrollo sostenible y gobernanza ambiental¹⁵.

Con base en la revisión hecha de documentos y la información disponible para la mayoría de los municipios se determinó utilizar como variable instrumental las hectáreas de bosques, controlando por área de municipios, así como la variable de inversión en el sector ambiental. Esto con la intención de aproximarse a la medición de los activos ambientales con los que cuenta cada entidad territorial y sus acciones encaminadas a la conservación del medio ambiente. Estas variables se deben comprender en el marco de sus limitaciones, como categorías de análisis que permiten una aproximación a esta dimensión desde variables con confiabilidad y recientes fechas de actualización.

Componente Institucional

Este componente se concentra en las capacidades institucionales de las autoridades territoriales, y por ello evalúa la capacidad fiscal de las administraciones mediante el Índice de Desempeño Fiscal (DNP - DDTS, 2013) y el cumplimiento del componente de Requisitos Legales del Índice de Desempeño Integral Municipal (DNP), que se valora observando el cumplimiento del marco normativo previsto por la Ley 715 de 2001, la ley 1176 de 2007 y los decretos reglamentarios, relacionados con la ejecución de los recursos del SGP (DNP - DDTS, 2013).

Para el ejercicio departamental al no tener la variable de Requisitos Legales se realizó una aproximación, donde se calcula el porcentaje de municipios con cumplimiento mayor o igual al 80% en el componente de requisitos legales¹⁶.

Componente Seguridad

El componente, visto en negativo, evidencia la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida como consecuencia del impacto

¹⁵ Al respecto ver (DNP - DDTS, 2012)

¹⁶ Esto equivale a cumplimiento óptimo o incumplimiento bajo en la calificación del indicador Requisitos Legales.

provocado por algún tipo de actividades de grupos armados ilegales, así como la capacidad institucional para responder a estas amenazas¹⁷.

2.2. Método estadístico para sintetizar componentes y generar tipología

A partir de la experiencia en el diseño y análisis del desempeño fiscal de las entidades territoriales realizado por el DNP - DDTS, se tomó la determinación de utilizar el método estadístico de componentes principales (PCA) para elaborar un indicador sintético a partir de cada uno de los componentes del ejercicio de tipologías, buscando reducir un número de variables que tengan cierto grado de correlación a una sola¹⁸.

Luego de revisar las correlaciones de las variables de cada componente se eligieron por dimensión las descritas en la sección 2.1 de este documento. Con base en esta elección se redireccionaron las variables, es decir que la correlación sea positiva en todos los casos, buscando que mayores valores representen la situación deseada asociada a la dimensión que están integrando. Teniendo las variables en el mismo sentido y previendo que éstas van a ser agrupadas, el siguiente paso metodológico fue normalizar todas las series para evitar problemas asociados a las diferencias de escala, por lo que la media de todas las variables va a ser cero luego de efectuada la normalización.

Una vez se tienen las variables normalizadas y con correlación positiva se procede a implementar el método de PCA mediante el uso de un paquete estadístico que calcula tantos componentes principales como variables se pretendan agrupar. Cada uno de estos componentes tiene un coeficiente que describe la intensidad de cada una de las variables en relación con la totalidad de la dimensión.

Considerando que todas las variables escogidas aportan a la construcción de la variable que sintetiza la dimensión, se optó por utilizar una estrategia que pondera el peso de cada una de ellas sobre la variable sintética, construyendo la nueva variable con todos los componentes generados.

Para hacer esto se toma cada uno de los coeficientes de los componentes con un *eigenvalue* mayor a uno¹⁹, se elevan al cuadrado y se suman, a ese resultado se le llama comunalidad. El paso siguiente es sumar las comunalidades y determinar el peso de cada una sobre el total; este peso o proporción será el ponderador para cada una de las variables (ver Tabla 4). Los

¹⁷ Al respecto se revisó el documento de trabajo y versión preliminar para la construcción de dicho índice en el 2012, (en revisión por el DNP y la Unidad de Víctimas. Con base en esta revisión por parte del Grupo de Proyectos Especiales es que se presenta la propuesta para la inclusión en el componente.

¹⁸ i) El primer paso consistió en cerciorarse matemáticamente que efectivamente exista algún grado de correlación entre las variables. ii) Se debe anotar que no es necesario identificar una correlación exacta, pues ello implicaría que se podría elegir solo una de las variables para explicar la totalidad del componente.

¹⁹ Este indicador mide la significancia de cada componente para explicar todas las variables en conjunto, por inferencia se toma mayor o igual a 1 como significativa y menor como no significativa.

ponderadores luego se multiplican por cada una de las respectivas variables y se suman para construir la variable sintética final (ver Tabla 5).

Tabla 4.
Cálculo de comunalidades y ponderadores

Component	Eigenvalue	Proportion	Cumulativa
Comp1	1,100	0,367	0,367
Comp2	1,006	0,335	0,702
Comp3	0,894	0,298	1,000

Comunalidades	Fórmulas	Resultado	Ponderador
Comunalidad V1	$(0,7176)^2 + (0,0069)^2$	0,515	0,26
Comunalidad V2	$(0,4464)^2 + (0,7612)^2$	0,778	0,39
Comunalidad V3	$(0,5346)^2 + (0,6485)^2$	0,706	0,35
Suma Comunalidades		2,000	1

Fuente: Elaboración propia

Tabla 5.
Construcción de la variable sintética

Observaciones	V1	V2	V3	Fórmula	Sintética
0 ₁	-0,26	-0,45	-0,07	$(0,26 \cdot -0,26) + (0,39 \cdot -0,45) + (0,35 \cdot -0,07)$	-0,2676
0 ₂	-0,24	-0,12	-0,03	$(0,26 \cdot -0,24) + (0,39 \cdot -0,12) + (0,35 \cdot -0,03)$	-0,1197
0 _n	0,81	0,96	0,47	$(0,26 \cdot -0,81) + (0,39 \cdot -0,91) + (0,35 \cdot 0,47)$	0,73

Fuente: Elaboración propia

Siguiendo los pasos anteriormente descritos se reducen las 13 variables para el caso de los municipios y 15 para los departamentos a 6 variables sintéticas asociadas a cada una de las dimensiones²⁰. Dado que todas las variables tienen el mismo peso, se hace un promedio simple de las variables sintéticas habiendo previamente re-escalado dichas variables a valores entre 0 y 1. El resultado de dicha variable se denominó: indicador de tipología.

Cabe recordar que los indicadores de tipología municipal y departamental son variables con igual número de observaciones que las variables tomadas para su construcción, por esta razón el método utilizado para definir las tipologías finales es el de cortes naturales, en el paquete estadístico se selecciona el número de cortes que se quieren hacer, en este caso 7 para el indicador de tipología municipal y 5 para el departamental. El paquete estadístico aplica una fórmula que minimiza la variación al interior de cada clase o grupo, reduciendo el coeficiente de variación para lograr mayor homogeneidad en los grupos deseados y maximizando la variación entre grupos.

3. Resultados

²⁰ Se habla de 13 y 15 variables pues ya se han sintetizado las del componente de seguridad en una sola para que corresponda con la propuesta metodológica de la DJSJ del DNP.

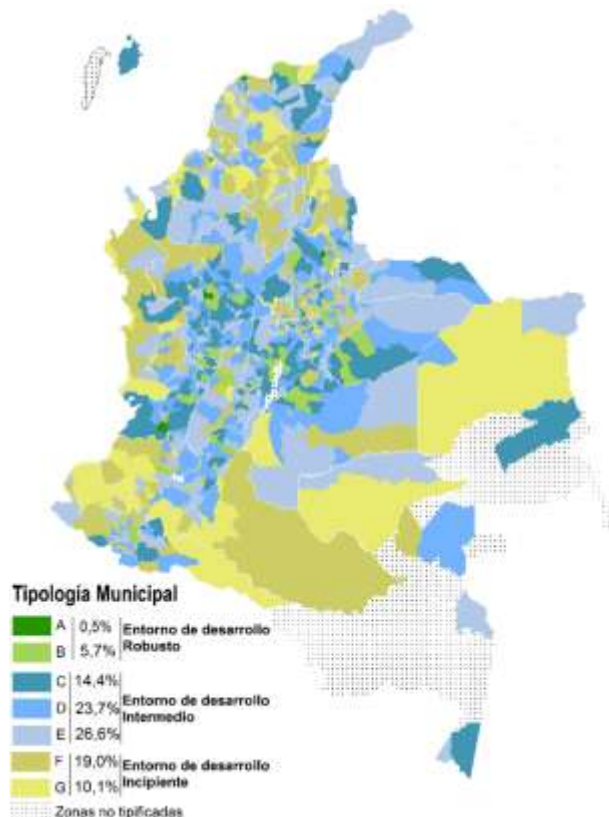
3.1. A continuación se presentan las tipologías de municipios y departamentos²¹.

3.2. Resultados Tipologías municipales

De acuerdo a la metodología propuesta, los 1.100²² municipios y distritos del país se distribuyen en 7 tipologías con características relativamente homogéneas al interior y heterogéneas entre grupos, lo que constituye un valioso insumo para la formulación de políticas públicas diferenciadas, para la focalización del gasto público entre entidades territoriales y la clasificación para emprender acciones en la reducción de brechas regionales. Los municipios típicos son una medida general y aceptable de las características de los demás integrantes de su propia tipología, que en el presente trabajo y en esta dimensión está definido como la media de cada una de las variables.

En la Tabla 6 se relaciona el número de municipios por tipología y se observa que el mayor número se encuentra en la Tipología (en adelante TIP) E con el 26,6% del total. Por su parte, la tipología con menor número de municipios es la TIP-A, con el 0,5% del total (Ver Mapa 1).

Mapa 1.
Tipologías municipales



Fuente: Elaboración DDTs – DNP.

²¹ Para facilitar la lectura del documento se presentan al final de texto los mapas de las tipologías departamentales y municipales.

²² No incluye a Bogotá D.C., sólo se incluyó en la Tipología Departamental.

Así mismo se dispone de una escala una clasificación de entorno de desarrollo, en la cual es posible identificar 3 categorías: i) Entorno de Desarrollo Robusto: los municipios pertenecientes a TIP-A y TIP-B, que se encuentran en el tercio más alto de la escala de la valoración de los componentes y representan el 6% del total de los municipios del país. ii) Entorno de Desarrollo Intermedio: los municipios pertenecientes a TIP-C, TIP-D y TIP-E, que se encuentran en el segundo tercio de la escala de la valoración de los componentes, y representan el 65% del total de los municipios, es decir el grueso de los municipios del país. iii) Entorno de Desarrollo Incipiente: los municipios pertenecientes a TIP-F y TIP-G, que se encuentran en el tercio más bajo de la escala de la valoración de los componentes, y representan el 29% del total de los municipios del país.

Tabla 6.
Distribución de Municipios por Tipología

Tipología	Número Municipios	Participación en el Total	Entorno de Desarrollo
A	5	0,5%	Desarrollo Robusto
B	63	5,7%	
C	158	14,4%	Desarrollo Intermedio
D	267	23,7%	
E	293	26,6%	
F	209	19,0%	Desarrollo Incipiente
G	111	10,1%	
Total General	1100	100,0%	

Fuente: Elaboración propia

Dimensión Urbano Regional

La funcionalidad urbano-regional de los municipios puede interpretarse a partir de la estimación de los flujos migratorios, del tamaño poblacional y de la distribución de la población en el territorio.

Para el caso de la TIP-A, el municipio típico presenta una población media de 1,45 millones de habitantes con una tasa de crecimiento estimada en 3,3%, alta densidad poblacional siendo todos centros mayores a 100 mil habitantes, configurando de esta manera economías de escala que a su vez tienen la facultad de proveer bienes y servicios sociales y básicos y de otra índole a las demás entidades territoriales dependientes.

Es importante resaltar que la TIP-B presenta la tasa de crecimiento poblacional promedio más alta, situación que evidencia un alto flujo poblacional hacia ciudades mayores a 100 mil habitantes. En dichas ciudades podrían desarrollarse economías de escala especializadas en algún tema específico de relevancia nacional, como por ejemplo Centros de Investigación, puertos y aeropuertos, organización de eventos culturales y deportivos de gran formato, etc. Consecuentemente el grupo TIP-B contiene las capitales de departamento que juegan un rol importante en la prestación de servicios y en la generación de valor agregado en sus departamentos.

Tabla 7.
Variabes por Tipología - Componente Funcionalidad Urbana

Entorno de Desarrollo	Tipología	Población Municipal	% Población Rural	Crecimiento Población (2010-2014)	Densidad Poblacional	Pertenencia a Aglomeraciones
		Media	%	Media	Media	Media
Desarrollo Robusto	TIP-A	1.503.286	2%	3,3%	4.612	1,000
	TIP-B	145.706	25%	6,3%	1.086	0,421
Desarrollo intermedio	TIP-C	45.887	42%	3,2%	125	0,142
	TIP-D	22.269	54%	1,2%	85	0,046
	TIP-E	17.498	61%	1,3%	54	0,022
Desarrollo incipiente	TIP-F	15.184	35%	0,9%	48	0,017
	TIP-G	15.318	68%	3,4%	45	0,005

Fuente: Elaboración propia a partir de las estimaciones 1985-2005 y Proyecciones 2005-2020 nacional y departamental desagregadas por sexo, área y grupos quinquenales de edad derivados del Censo 2005, DANE (2007).

Dimensión Calidad de Vida

En cuanto a la calidad de vida medida a través del IPM, los municipios de la TIP-A presentan el IPM más bajo, mientras que los de la TIP-G el más alto, siendo TIP-G el que agrupa los municipios más pobres del país desde la óptica multidimensional. Además, teniendo en cuenta que el IPM nacional es igual a 48,97 se observa que las TIP-C, TIP-D, TIP-E, TIP-F y TIP-G presentan peores desempeños que esta media.

Tabla 8.
Variables por Tipología componente de Calidad de vida

Entorno de Desarrollo	Tipología	IPM
		Media
Desarrollo Robusto	TIP-A	34,53
	TIP-B	37,28
Desarrollo intermedio	TIP-C	53,45
	TIP-D	65,47
	TIP-E	72,18
Desarrollo incipiente	TIP-F	77,54
	TIP-G	79,55

Fuente: Elaboración propia a partir de las estimaciones del índice de Pobreza Multidimensional, DANE (2012).

Dimensión Desarrollo Económico

La Tabla 9 muestra las variables utilizadas para medir la dimensión económica. Se observa que los municipios de la TIP-G concentran apenas el 1,6% del Valor Agregado Municipal mientras que las TIP-A y TIP-B concentran el 54,3% del mismo (para analizar las dinámicas de la tipología A, se hace necesario excluir del análisis Bogotá). Los municipios de estas dos categorías son aquellos con alta capacidad de creación de valor agregado, con alta capacidad de recaudo de recursos propios, altos ingresos SGR y SGP, presentando también un mejor acceso a la información a través de mayor cobertura de internet y superan el Valor Agregado Municipal nacional por habitante.

Tabla 9.
Variables por Tipología - Componente Económico

Entorno de Desarrollo	Tipología	PIB	Participación en PIB Total	Ingresos	Internet	Disparidades
		Media	%	Media	Media	Media

Desarrollo Robusto	TIP-A	19.239	22,4	1.073.004	14%	1,9
	TIP-B	2.686	31,9	148.246	10%	20,2
Desarrollo intermedio	TIP-C	613	18,6	32.025	3%	5,4
	TIP-D	269	13,3	14.136	1%	4,7
	TIP-E	125	8,1	10.065	1%	(1,3)
Desarrollo incipiente	TIP-F	66	4,1	8.455	0%	(5,2)
	TIP-G	42	1,6	6.760	0%	(6,2)

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas nacionales del DANE, 2014.

Dimensión Ambiental

Se observa que la inversión municipal por habitante en el sector ambiental de la TIP-G o TIP-F representa tan solo 36% de la inversión promedio realizada por los municipios de la TIP-A. Además, es de resaltar que en los municipios de la TIP-D que presentan el promedio de área en bosques más alto, se observa una inversión por habitante significativa en relación con otros tipos.

Tabla 10.
Variables por Tipología componente Ambiental

Entorno de Desarrollo	Tipología	Hectáreas de Bosques	Inversión Ambiental Per Cápita
		Media	Media
Desarrollo Robusto	TIP-A	17,92	17,90
	TIP-B	27,92	14,02
Desarrollo intermedio	TIP-C	23,01	15,05
	TIP-D	28,02	16,47
	TIP-E	26,72	10,93
Desarrollo incipiente	TIP-F	27,10	6,69
	TIP-G	21,73	6,44

Fuente: Elaboración propia de IDEAM et. al., 2007; UAESPNN, 2009

Dimensión Institucional

A partir de los indicadores de Desempeño Fiscal y de Requisitos Legales se tiene una aproximación a la capacidad de gestión de la administración territorial. El primer indicador permite analizar si las finanzas públicas son sostenibles, es decir, si los ingresos soportan las presiones de gasto, mientras que el segundo indicador mide la ejecución de los recursos del SGP según la normatividad vigente, relacionada principalmente con las necesidades de la población en los sectores de Educación, Salud y Agua Potable y Saneamiento Básico.

Para el año 2012, el promedio nacional del indicador de Desempeño Fiscal y de Cumplimiento de Requisitos Legales fue 66,2 y 75,4, respectivamente. En la Tabla 12 se observa que TIP-E, TIP-F y TIP-G se encuentran por debajo del promedio nacional, lo que significa que se encuentran en los rangos denominados "En Riesgo" o "Vulnerable". Por su parte, los municipios representativos de TIP-A, TIP-B y TIP-C evidencian indicadores que se encuentran en el rango de Desempeño sostenible.

Tabla 11.

Homogeneidad del Componente Institucional

Entorno de Desarrollo	Tipología	Desempeño Fiscal	Requisitos Legales
		Media	Media
Desarrollo Robusto	TIP-A	79,2	86,2
	TIP-B	78,6	85,3
Desarrollo intermedio	TIP-C	74,4	82,2
	TIP-D	69,3	79,8
	TIP-E	65,7	76,8
Desarrollo incipiente	TIP-F	62,1	72,5
	TIP-G	59,0	62,8

Fuente: Elaboración propia con base en la evaluación de desempeño integral de la DDTS – DNP

Dimensión Seguridad

Los resultados en la dimensión seguridad permiten identificar los niveles de seguridad urbana y la relacionada con el conflicto armado²³. En términos de la Tasa de hurtos el municipio representativo de la TIP-A presenta los niveles más altos (466 episodios por cada 100.000 habitantes), cerca de 3 veces la tasa del municipio TIP-B. Lo anterior puede estar asociado a las dinámicas propias de las grandes ciudades en donde la aglomeración genera externalidades negativas.

Por otro lado, el municipio representativo de la TIP-C presenta el mayor número de cultivos de coca medido en hectáreas, con una cifra cercana a 85,4 Ha. en promedio. Aunado a lo anterior, al observar las variables Tasa de secuestro y Tasa de homicidio dicha tipología presenta los indicadores más altos, lo cual evidencia una intensidad del conflicto armado concentrada en este grupo de municipios.

Tabla 12.

Homogeneidad del componente de Seguridad

Entorno de Desarrollo	Tipología	Tasa de Homicidio	Tasa de Secuestro	Tasa de Hurto	Área sembrada de Coca
		Media	Media	Media	Media
Desarrollo Robusto	TIP-A	40,4	0,26	466	0,0
	TIP-B	36,6	1,04	338	14,3
Desarrollo intermedio	TIP-C	45,3	1,35	191	85,4
	TIP-D	42,6	0,84	106	64,5
	TIP-E	30,8	0,95	72	38,0
Desarrollo incipiente	TIP-F	22,1	0,64	50	39,8
	TIP-G	9,2	0,31	33	4,6

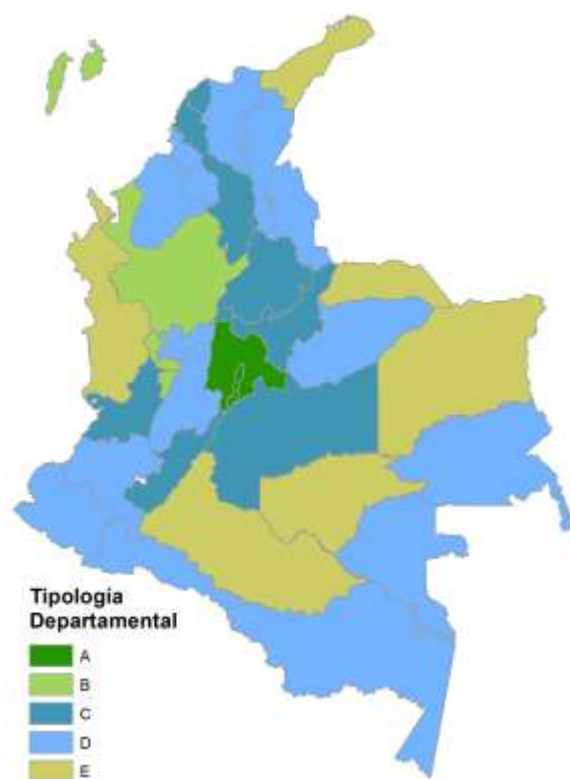
Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Defensa 2014 – DNP

3.3. Resultados de tipologías por departamentos

²³ En el cálculo del valor sintético de estas variable se redireccionan invirtiéndolas ya que los menores valores son la situación deseada.

Al hacer el análisis departamental se tiene que los 32 departamentos más Bogotá D.C. se agrupan en 5 tipologías, tal como se ilustra en la Tabla 13. El mayor número de departamentos (42%) se agrupa en la TIP-D. También se observa que la TIP-A sólo cuenta con Bogotá y Cundinamarca.

Mapa 2.
Tipologías departamentales



Fuente: Elaboración propia

Así mismo se propone una clasificación en tres entornos de desarrollo: i) Entorno de Desarrollo Robusto, con los departamentos pertenecientes a las TIP-A y TIP-B, que se encuentran en el tercio más alto de la escala de la valoración de los componentes y representan el 18% del total de los departamentos. ii) Entorno de Desarrollo Intermedio, con los departamentos pertenecientes a las TIP-C y TIP-D, que representan el 64% del total de los departamentos. iii) Entorno de Desarrollo Incipiente, con los departamentos pertenecientes a TIP-E, que representan el 18% del total de los departamentos.

Tabla 13.
Número de Departamentos por Tipología

Tipo de Departamento	Conteo de Departamentos	Departamentos	Entorno
A	2	Bogotá, Cundinamarca	

Tipologías Departamentales y Municipales

B	4	Antioquía, Quindío, Risaralda, San Andrés	Desarrollo Robusto
C	7	Atlántico, Bolívar, Boyacá, Huila, Meta, Santander, Valle del Cauca	Desarrollo Intermedio
D	14	Amazonas, Caldas, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Guainía, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Tolima, Vaupéz	
E	6	Arauca, Caquetá, Choco, Guaviare, Guajira, Vichada	Desarrollo incipiente
Total General		33	

Fuente: Elaboración propia

Las características de cada una de las 5 tipologías departamentales se ilustran en la Tabla 14. Por ejemplo, la TIP-E presenta la tasa de crecimiento poblacional más alta y concentra el 7,3% de la población del país. Por su parte, la TIP-B presenta la tasa de crecimiento poblacional más baja, la TIP-C contiene cerca del 30,4% de la población total del país.

Tabla 14.
Resultado de Variables por Tipología

Variable		Tipología				
		A	B	C	D	E
Población Total 2014	Prom.	21,9%	16,7%	30,4%	26,2%	4,9%
Pob. Rural / Pob Total	Prom.	16,6%	21,1%	24,7%	42,7%	45,5%
Densidad Poblacional	Prom.	2.508	523	171	44	12
% Municipios en Aglomeracion	Prom.	59,9%	28,8%	17,6%	8,7%	14,5%
Crecimiento Poblacional	Prom.	6,1%	3,3%	4,3%	4,4%	7,3%
PIB Departamental	%	29,2%	15,2%	35,2%	17,0%	3,3%
Crecimiento PIB Departamental	Prom.	4,0%	2,6%	5,8%	4,2%	2,8%
Ingresos (Miles de pesos)	Sum.	\$11.048.154	\$8.756.994	\$17.583.619	\$19.331.138	\$5.957.975
Internet	Prom.	8,8%	3,9%	1,8%	0,9%	0,8%
Inversion en C&T	Prom.	28%	6%	2%	0%	0%
Disparidades (Miles de pesos)	Prom.	\$2.753.791	(\$3.012.866)	\$4.386.535	(\$3.815.016)	(\$4.670.216)
IPM	Prom.	32,8%	41,2%	51,1%	67,9%	75,8%
Bosques Has	Prom.	15,3	31,5	25,5	32,5	38
Inversión sector ambiental (Miles de pesos)	Sum.	\$11.022	\$15.439	\$4.260	\$21.632	\$5.093
Homicidio	Prom.	16	33	34	27	44
Secuestro	Prom.	0	0	0	1	3
Hurto	Prom.	205	324	316	194	220
Coca	Sum.	0	2.725	9.114	27.071	8.455
Desempeño Fiscal (0-100)	Prom.	79,8	70,0	73,5	67,4	63,1
Requisitos Legales	Prom.	82,8%	80,8%	55,4%	53,4%	26,1%

Por otro lado, al analizar la participación de cada tipología departamental dentro del PIB nacional y del total de población, se encuentra que las TIP-A y TIP-C tienen una mayor participación en el PIB que en el total de población del país. Lo anterior sugiere que en estos grupos de departamentos se genera mayor riqueza por cada uno de sus habitantes frente a las TIP-B, TIP-D y TIP-E, en las cuales, mientras su participación en la población es del 16,7%, 26,2% y 4,9%, respectivamente, la participación en el PIB es del 15,2%, 17% y 3,3%.

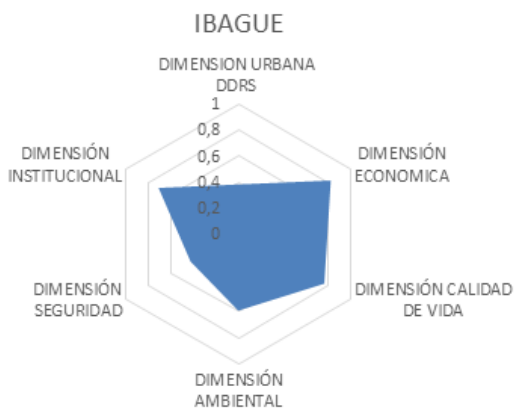
La TIP-D, compuesta por los departamentos de Amazonas, Caldas, Casanare, Cesar, Córdoba, Huila, Nariño, Putumayo y Tolima es la que presenta mayor tasa de crecimiento del PIB, igual a 5,8 % y superior al promedio nacional en el periodo 2008-2012.

4. Análisis particulares para las entidades territoriales

A partir de los resultados obtenidos con este ejercicio es posible analizar con mayor detalle el entorno de desarrollo de municipios particulares, para realizar una lectura rápida de las características de la entidad territorial o para comparar diferentes entidades territoriales.

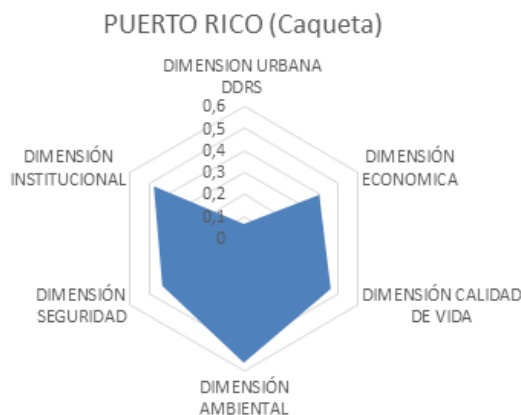
Por ejemplo, el ejercicio permite identificar la forma en que dos municipios con el mismo puntaje en la temática de Seguridad tienen entornos de desarrollo que los diferencian y permiten comprender a partir de variables adicionales, las dinámicas de la inseguridad de cada territorio. Un ejemplo de lo anterior es comparar Ibagué (Tolima) y Puerto Rico (Caquetá), que teniendo una medición similar para este componente tienen características diferentes que pueden explicarlos diferentes orígenes y dinámicas de sus indicadores de violencia.

Gráfico 1.
Polígono de Tipologías Ibagué



Fuente: Elaboración DDTS – DNP

Gráfico 2.
Polígono de Tipologías Puerto Rico

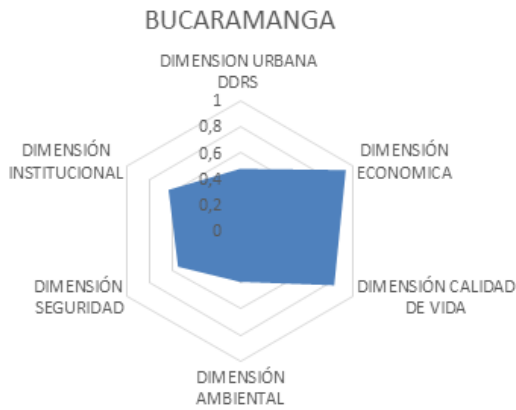


Fuente: Elaboración DDTS - DNP

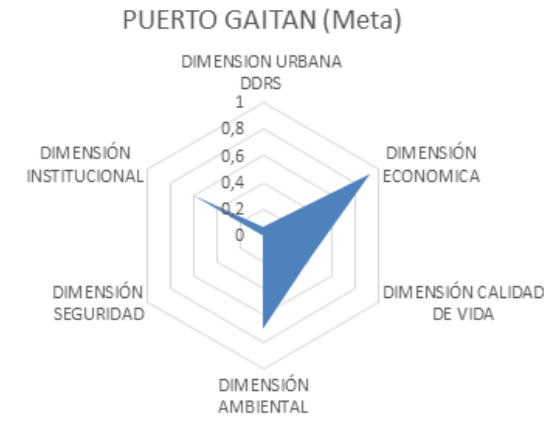
Mediante el mismo ejercicio con los municipios de Bucaramanga (Santander) y Puerto Gaitán (Meta), con relación al componente de dinámica económica podemos evidenciar que los dos municipios tienen un puntaje similar en su dimensión económica. Sin embargo al comparar sus polígonos, los entornos de desarrollo de cada municipio presentan diferencias significativas en todas las otras dimensiones del desarrollo, lo cual refleja las marcadas diferencias entre sus economías.

Gráfico 3.
Polígono de Tipologías Bucaramanga

Gráfico 4.
Polígono de Tipologías Puerto Gaitán



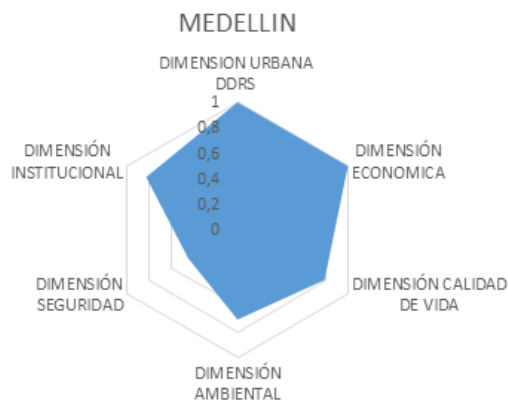
Fuente: Elaboración DDTS – DNP



Fuente: Elaboración DDTS - DNP

Así mismo el análisis de los polígonos de cada municipio permite evaluar los componentes de manera independiente, identificando temas a priorizar en cada municipio. Por ejemplo, cuando se analiza el polígono de un municipio como Medellín, se puede evidenciar que en comparación con los otros municipios o distritos tienen altos desempeños en lo institucional, lo funcional, lo económico y en temas de calidad de vida. No obstante, se evidencia también que sus grandes déficits se presentan en temas de seguridad (por fenómenos de delincuencia común) y en asuntos relacionados con el componente ambiental.

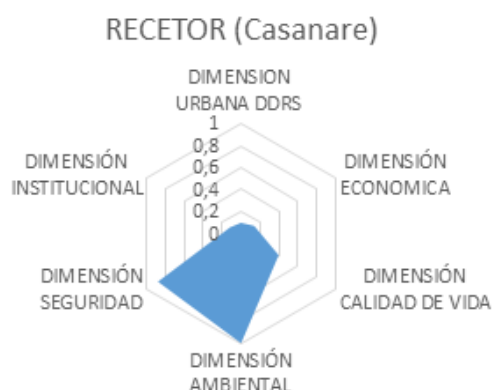
Gráfico 5.
Polígono de Tipologías Medellín D.C.



Fuente: Elaboración DDTS - DNP

De manera similar el polígono de Recetor (Casanare) permite identificar los elementos en los que el municipio es débil, y que deben fortalecerse reconociendo su entorno de desarrollo. Para el caso de este municipio se evidencia una fortaleza en el tema ambiental por lo que podría ser el que guía y determina su modelo de desarrollo.

Gráfico 6.
Polígono de Tipologías Recetor



Fuente: Elaboración DDTs - DNP

5. Comparación con otros ejercicios de categorización o descripción de entidades territoriales

5.1. Análisis de Tipologías Municipales

En la medida en que la categorización expuesta en la Ley 1551 del 2012 es una manera de agrupar municipios con características similares, es posible comparar los resultados de la misma con los resultados de la propuesta de tipologías.

Como se había anotado anteriormente, en la Tabla 15 se observa que la categorización actual concentra el 89% de los municipios en la categoría 6, lo que representa 975 de las entidades territoriales. La propuesta de este documento logra una distribución más uniforme utilizando 19 variables, en tanto que la de la Ley 1551 tan solo tiene en cuenta el tamaño de la población y los ingresos corrientes de libre destinación.

Tabla 15.
Comparación conteo Municipios:
Categoría Ley 1551/12 vs Tipologías

Cat/Tip	Ley 1551	TIP	% Ley 1551	%TIP
E/A	6	6	1%	1%
1/B	23	63	2%	6%
2/C	19	158	2%	14%
3/D	16	261	1%	24%
4/E	29	293	3%	27%
5/F	33	209	3%	19%
6/G	976	111	89%	10%
TOTAL	1101	1101	100%	100%

Fuente: Ley 1551 de 2012. Cálculos DDTs-DNP

En la Tabla 16 se presenta en detalle el conteo de municipios según los cambios de categoría o tipología. Se puede ver que la metodología de la DDTs genera cambios significativos dado que solo 151 municipios, es decir 13,7% del total, mantendría su categoría, mientras que 64% se

trasladaría más de una posición. Estos cambios se pueden observar en los Mapas 3 y 4 al final del documento.

Tabla 16.

Cambio de posiciones dentro de las categorías al pasar del método de la Ley 1551 de 2012 a la propuesta DDTS

Conteo cambio de posiciones	Número de municipios
1	9
0	151
1	231
2	308
3	257
4	134
5	10
Situación	Número de municipios
Categoría inferior a tipología	940
Tipología inferior a categoría	9
Igual	151

Fuente: Ley 1551 de 2012. Cálculos DDTS-DNP

5.2. Análisis de Tipologías Departamentales

El análisis de la categorización departamental es muy similar al ya presentado para los municipios. Sin embargo en este caso, los departamentos se concentran principalmente en las TIP-B y TIP-C según la metodología propuesta, mientras que en la Ley 617 de 2000 se concentraban en las categorías 3 y 4 (Tabla 17). Un caso particular es el de la Categoría Especial en la cual se pasa de 3 a 2 departamentos. Esto se explica porque en la Ley 617 no tiene en cuenta otras características del entorno del desarrollo que permiten diferenciar las cualidades de los departamentos que tradicionalmente han sido considerado como jalonadores de la economía (Antioquia, Bogotá y Cundinamarca).

Tabla 17.

**Comparación conteo Departamentos
Categoría Ley 617/00 vs Tipologías**

Cat/Tip	Ley 1551	DDTS	% Ley 1551	%DDTS
E/A	3	2	9%	6%
1/B	5	4	19%	12%
2/C	6	7	18%	21%
3/D	8	14	24%	42%
4/E	11	6	33%	18%
TOTAL	33	33	100%	100%

Fuente: Ley 1551 de 2012. Cálculos DDTS-DNP

Respecto al cambio de posiciones, en la Tabla 18 se observa que 12 departamentos tienen, según los criterios de la Ley 1551 una categoría inferior a aquella en la que quedan ubicados en la nueva tipología, lo que resulta debido al cambio de concentración hacia las categorías C y D. No obstante se destaca que el 39% de los departamentos mantiene su misma categoría/tipología. Hay 8 departamentos que tienen una categoría inferior, que se pueden explicar por la integración de las variables de Funcionalidad urbana.

Tabla 18.

Cambio de posiciones (Departamentos) dentro de las categorías al pasar del método Ley 617 de 200 a la propuesta DDTS

Cambio de Posiciones	Cuenta de Departamento
----------------------	------------------------

-2	1
-1	11
0	13
1	6
2	2
Total General	33

Fuente: Ley 617 de 200 Vig. 2013. Cálculos DDTS-DNP

Por último, dado que para la elección de las variables utilizadas en el cálculo de las tipologías se observaron otros estudios, a continuación se presenta cómo se puede comparar el ejercicio de tipologías con algunos de ellos: el escalafón de competitividad 2012-2013 de la CEPAL y el componente funcional de la OECD (desarrollado en Región at a Glance, 2013). La Tabla 21 resume la comparación entre estos ejercicios, confirmando que en principio la propuesta de tipologías es consecuente con los resultados de estos estudios.

Se observa que en el estudio de la CEPAL los departamentos se concentran en las categorías que se podrían considerar bajas, mientras que el estudio de tipologías hace una mejor distribución entre los grupos. No obstante, los mismos departamentos se agrupan de manera similar, lo que indica consistencia en los resultados, variando en algunos casos por la inclusión de algunas dimensiones (particularmente la dimensión ambiental).

Por otro lado, a partir de la metodología propuesta en el estudio de la OCDE se calcula la funcionalidad de los departamentos. Este resultado puede compararse con el componente funcional de las tipologías departamentales observando resultados equiparables, lo que valida las conclusiones obtenidas de este componente del ejercicio.

Tabla 19.
Otras caracterizaciones

Escalafón CEPAL	Tipologías OCDE
Líder 3	Predominantemente Rural 9
Alto 5	
Medio Alto 2	Intermedio 17
Medio Bajo 6	
Bajo 4	Predominantemente Urbano 7
Coleros 13	

Fuente: CEPAL, OECD-Cálculos DDTS - DNP

6. Incorporación del componente de poblaciones vulnerables

Finalmente, conscientes de la importancia de incorporar el componente étnico y a la población víctima en el ejercicio de caracterización territorial, se intentó incluir estas variables dentro de la tipología poblacional. Sin embargo, se observó que al incluir estas variables se afecta la robustez de los resultados obtenidos. Por ello la solución que se propone es evaluar la inclusión de la variable étnica y otra para entidades territoriales con alta presencia de víctimas a manera de filtro para entender dinámicas relacionadas con estas condiciones. En este sentido, se construyó un

componente sintético étnico que incluye tres variables: (i) el número de territorios colectivos o resguardos presentes en el territorio, (ii) la población autorreconocida étnica en el Censo 2005 y (iii) el porcentaje de población indígena que vive en resguardo del total de la población municipal²⁴. Con base en estas tres variables se identificaron algunas entidades territoriales eminentemente étnicas lo que permite comprender aún mejor las características y el entorno del desarrollo cuando se lee esta clasificación en paralelo a las tipologías municipales propuestas.

De manera similar se incluyó un componente de víctimas con base en dos variables sugeridas por el Grupo de Proyectos Especiales del DNP (2014). Estas dos variables son el índice histórico de recepción de víctimas y de expulsión de víctimas. El Mapa 7 presenta el resultado específico para grupos étnicos y el Mapa 8 presenta el resultado del ejercicio para el tema de víctimas. Los dos mapas se encuentran en los anexos.

7. Conclusiones y Recomendaciones

A partir de los resultados obtenidos es posible realizar algunas apreciaciones finales:

La primera es que, en efecto, el ejercicio permite tener una lectura más integral de las entidades territoriales, de modo que se pueden comprender mejor las características estructurantes del territorio, modificando imaginarios respecto a qué municipios o departamentos están “bien” o “mal” y concentrándose en qué municipios y departamentos tienen entornos de desarrollo similares que permitan intervenciones afines y complementarias.

Consecuentemente, la segunda conclusión es que se logra una distribución de los municipios en grupos más homogéneos a los obtenidos en categorizaciones vigentes como las elaboradas a partir de la Ley 617 o Ley 1551. Se insiste en que no se pretende modificar la categorización vigente, sino proponer una lectura alternativa que interprete mejor el territorio a partir de características más completas que permitan hacer una lectura de los entornos de desarrollo locales.

Adicionalmente, el ejercicio permite realizar un análisis particular de las temáticas enmarcadas en la aproximación conceptual del desarrollo territorial, como se vio en el caso de Seguridad con Ibagué (Tolima) y Puerto Rico (Meta) y en el de Dinámica Económica con Bucaramanga (Santander) y Puerto Gaitán (Meta). Así mismo, el ejercicio permite evaluar de manera integral los componentes tangibles e intangibles que tienen el potencial de generar sinergias requeridas para alcanzar el desarrollo sostenible, como se presentó en los ejemplos de Medellín o Recetor (Casanare). Lo anterior permite ver la utilidad puntual para el desarrollo de análisis comparativos desde las tipologías.

Asimismo, este tipo de categorización proporciona una herramienta para el diseño e implementación de políticas públicas integrales, que desborden enfoques sectoriales y den paso a análisis territoriales desde la particularidad y las necesidades de los diferentes entornos de desarrollo. Lo anterior tomando distancia de las inercias sectoriales y promoviendo la articulación

²⁴ No se hace el mismo cálculo con población afro por cuanto no esta información no está disponible.

e integralidad de intervenciones en entornos regionales y propiciando el fortalecimiento de la descentralización.

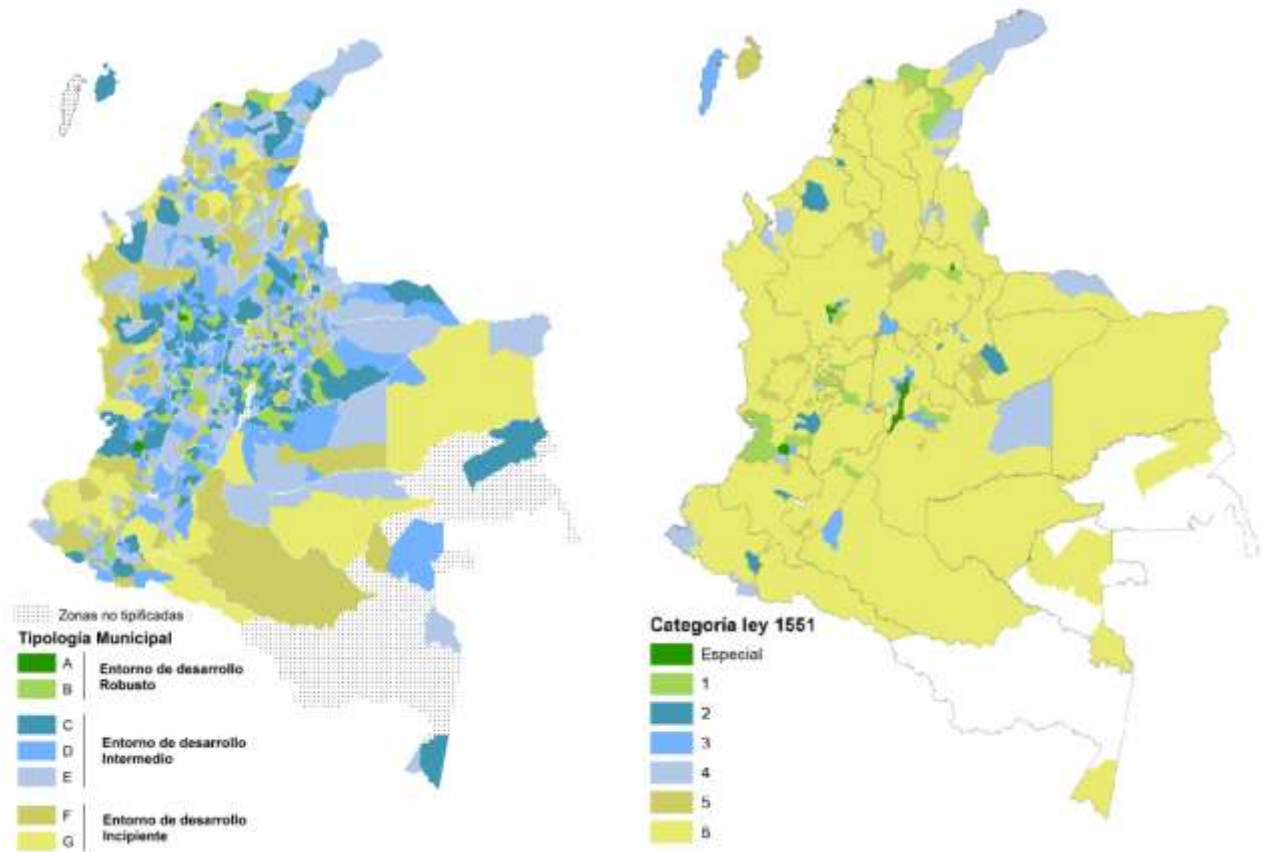
Adicionalmente, el ejercicio se enmarca en las tendencias de análisis actuales alrededor del desarrollo sostenible pensado desde lo local, en línea con los desarrollos de la CEPAL y la OECD.

Finalmente a partir de este ejercicio, la nueva estructura territorial del Plan de Desarrollo 2014-2018 incluye los capítulos regionales que propone una ruta de acción que enfatiza acciones en 800 municipios del país, en los cuales se hace necesaria la mejora de alguno de los indicadores analizados. Se propone entonces, una definición específica, para cada región del país, de las intervenciones a realizar con base en la información general sobre las tipologías, los entornos de desarrollo y las brechas existentes.

Es así como, una vez superados los desafíos metodológicos, el siguiente paso es el ajuste institucional de los programas sectoriales que permita implementar efectivamente intervenciones diferenciadas en el territorio, para facilitar el logro de los objetivos de convergencia territorial, mayor desarrollo y una senda para la convergencia regional con los países vecinos.

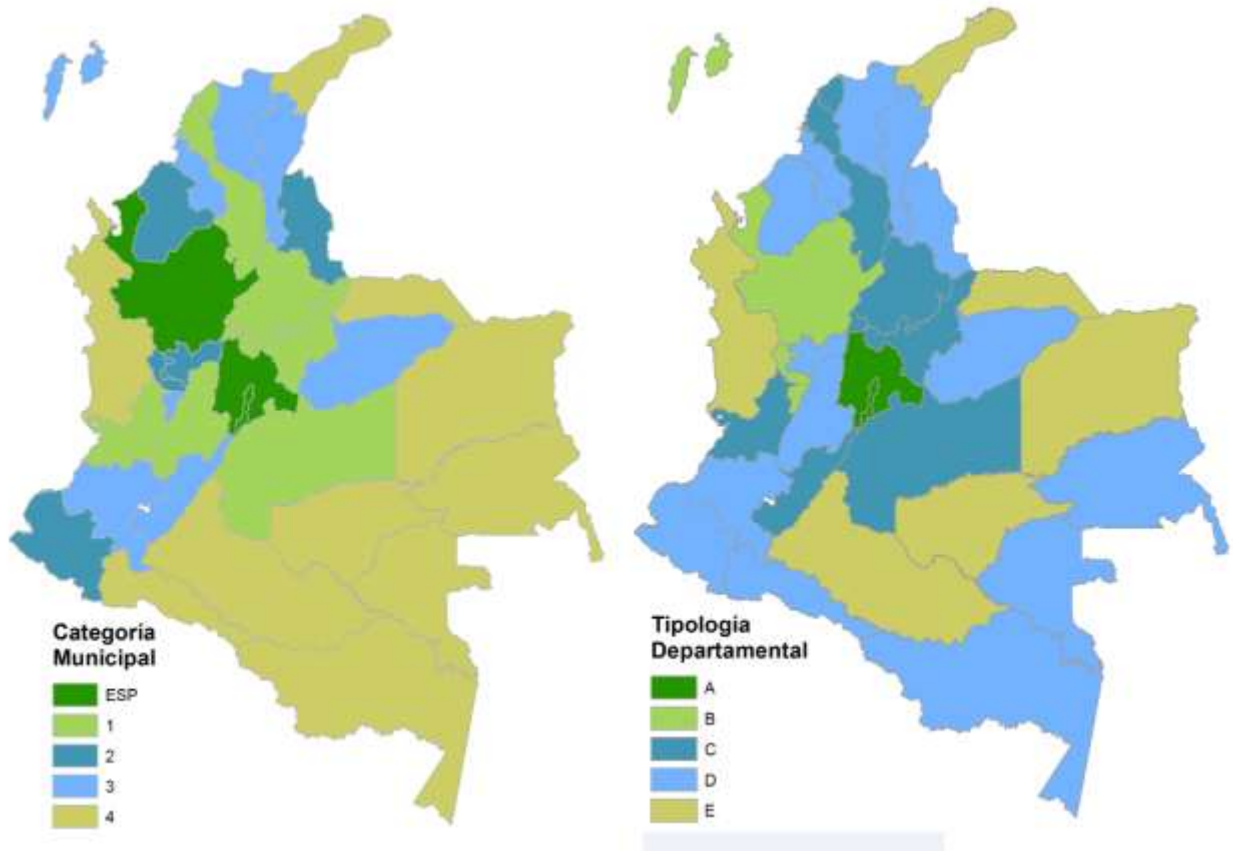
ANEXOS

Mapa 3.y Mapa 4.
Comparación Categorías Ley 1551 de 2000 y Tipologías Municipales



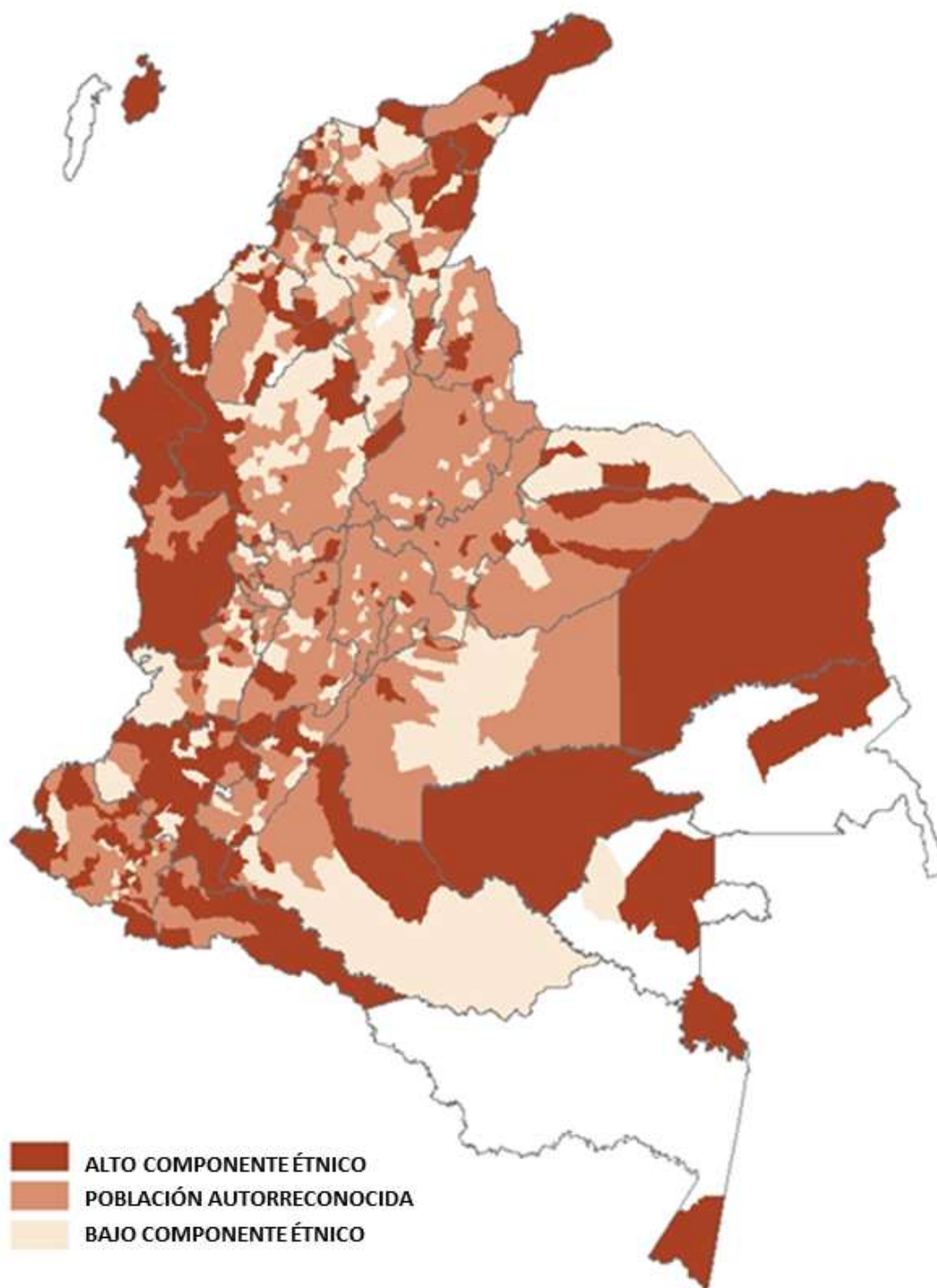
Fuente: Elaboración DDTS – DNP

Mapa 5 y Mapa 6.
Comparación Categorías Ley 617 de 2000 y Tipologías Departamentales



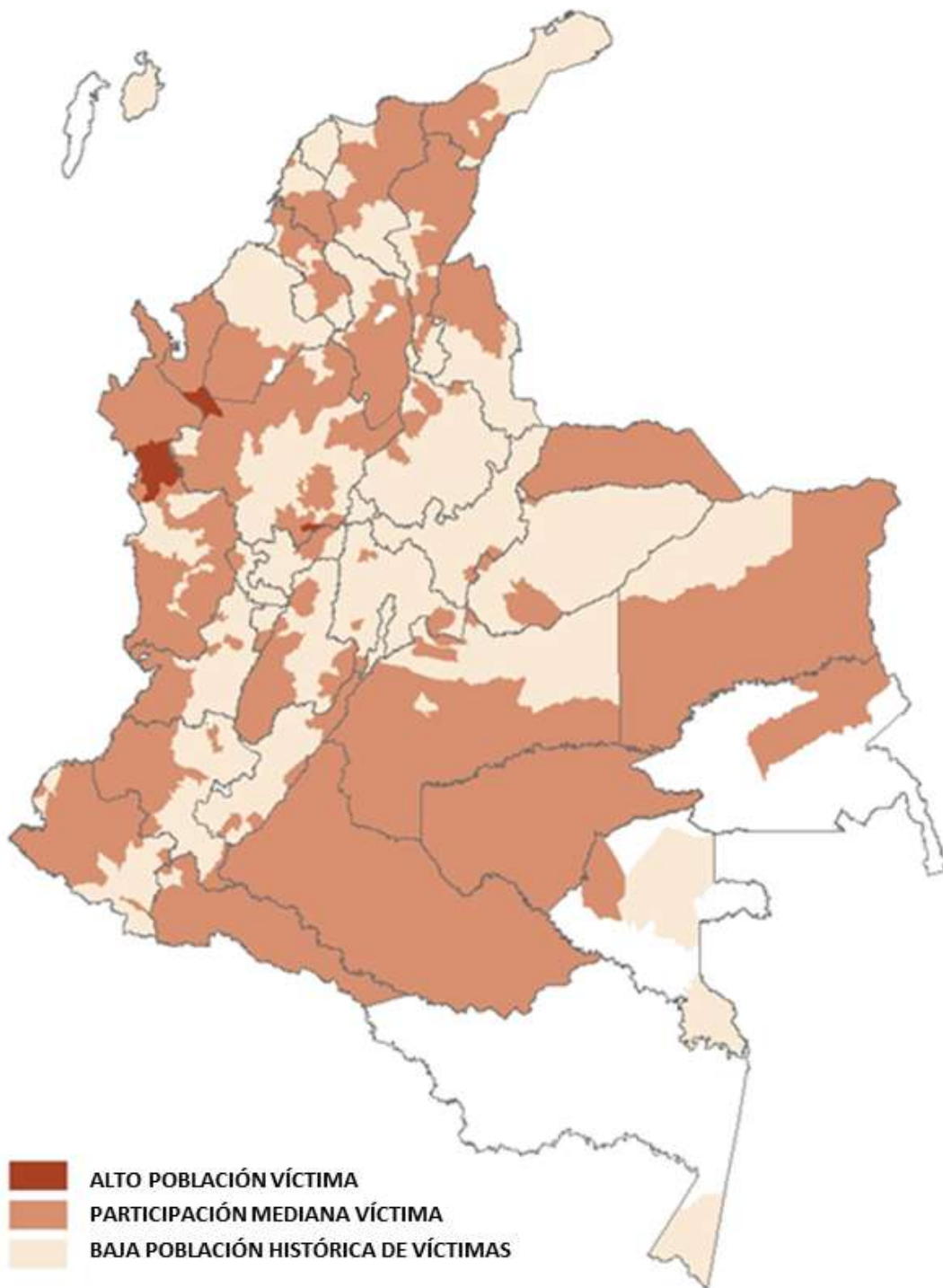
Fuente: Elaboración DDTS – DNP

Mapa 7.
Tipología para caracterizar municipios étnicos.



Fuente: Elaboración DDTS – DNP

Mapa 8.
Tipología para caracterizar municipios con víctimas



Fuente: Elaboración DDTS – DNP

Gráfico 7.
Municipios típicos de cada Tipología y de cada dimensión.



Fuente: Elaboración DDTs – DNP

Bibliografía

- Abad Aragón, L. (2010). *Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica*. Madrid: Documentos de Trabajo GEDEUR, nº 10.
- Banco Mundial. (2008). *Informe sobre el desarrollo mundial 2009: una nueva geografía económica*. Washington, D.C. : Banco Mundial.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- DNP - DDTS. (2012). *Documento de Caracterización Territorial Estratégica del Plan Integral de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Territorial de la Mojana*. Bogotá D.C.
- DNP - DDTS. (2012). *Guía para la elaboración de Acuerdos Estratégicos de desarrollo territorial para la suscripción de Contratos Plan: fundamentos conceptuales y criterios básicos para su elaboración*. Bogotá D.C.: Documento de trabajo interno.
- DNP - DDTS. (2013). *Desempeño Fiscal de los departamentos y municipios*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional.
- DNP - DDTS. (2013). *Evaluación del desempeño integral 2012*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional.
- DNP - SODT. (2012). *Propuesta de alcances y contenido de una política nacional de ordenamiento territorial*. . Bogotá D.C.
- DNP. (2011). *Departamento Nacional de Planeación. 2011. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*.
- DNP-DDTS. (2010). *Orientaciones conceptuales y metodológicas para la formulación de visiones de desarrollo territorial*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Esser, K., Illebrand, W., Messner, D., & Meyer-Stamer, J. (1996). Competitividad sistémica: nuevo desafío a las empresas y a la política. . *Revista CEPAL*, 39-52.
- Fujita, M., & Krugman, P. (1999). *The spatial economy: cities, regions and international trade*. Cambridge: MIT Press.
- Gobierno de Chile - Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (3 de marzo de 2014). *Territorio Chile*. Obtenido de Noción del desarrollo territorial: <http://www.territoriochile.cl/1516/propertyvalue-29324.html>

- Lucio, J., Lucio-Arias, D., Colorado, L. A., Rivera, S. C., Cruz, D. A., Usgame, G., . . . Tique, J. (2012). *Indicadores de ciencia y tecnología Colombia*. Bogotá D.C. : Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología.
- Manfred A., M.-N. (1998). *Desarrollo a escala humana, conceptos aplicaciones y algunas reflexiones*. . Barcelona: Nordan-Comunidad.
- PNUD. (1994). *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD. (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia rural:razones para la esperanza*. Bogotá D.C.: PNUD.
- Querol, C. (2004). *Gobernanza y Desarrollo Sostenible (Cataluña). Diálogos na Universidade de Vigo* .
- Ramsar, C. (1971). *Convención sobre Humedales de Importancia Internacional*.
- Torres-Melo, J. (2011). *Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno, aproximación conceptual. En El desarrollo: perspectivas y dimensiones*.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2012). *Construcción del Índice de Capacidad Territorial*. Bogotá: Documento de trabajo interno.