

Recibido: 09/11/2019

Aceptado: 04/04/2020

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y CATEGORIZACIÓN MUNICIPAL EN COLOMBIA

ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION AND MUNICIPAL CATEGORIZATION IN COLOMBIA

Naidú Duque-Cante¹
Edgard Moncayo-Jiménez²

Resumen

Este artículo aborda la importancia de la categorización territorial como un instrumento que permitiría la profundización de la descentralización administrativa en Colombia, ya que busca que las diferencias de los municipios en términos económicos, sociales y ambientales sean reconocidas y reflejadas en el diseño normativo que los rige. Dado que las normas que se han expedido sobre esta materia no han logrado responder a estos retos, este artículo se propuso avanzar en la ampliación de este análisis en lo que respecta al diseño funcional. Para ello, a partir de una amplia revisión normativa, la primera parte del documento presenta una clasificación de las funciones municipales dentro de opciones de baja y de alta complejidad. Siendo las primeras aquellas que se pueden llevar a cabo mediante la gestión de los funcionarios locales y las segundas las que requieren de una importante inversión de recursos. En la segunda parte, se realizó la categorización de los municipios tomando en cuenta nueve (9) variables referidas, por un lado, a los criterios establecidos en el artículo 320 de la Constitución de 1991 para la categorización municipal, y en segundo lugar a las funciones de alta complejidad referidas anteriormente, por ser las que en la práctica pueden presionar de manera significativa la capacidad de respuesta de las administraciones locales. Como resultado se obtuvieron cuatro (4) clústeres que agruparon 403, 156, 378 y 164 municipios con características claramente diferenciables en términos sociales, económicos y ambientales que sirvieron para describir las distintas funciones que les podrían corresponder en una posible definición de regímenes diferenciados.

Palabras clave: Descentralización administrativa; categorización municipal; Colombia.

Abstract

This article addresses the importance of territorial categorization as an instrument that would allow the deepening of administrative decentralization in Colombia, since it seeks that the differences of the municipalities in economic, social and environmental terms be recognized and reflected in the normative design that governs them. Given that the regulations that have been issued on this matter have not been able to respond to these challenges, this article proposed to advance in the extension

¹ Magister en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública. Docente de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano, Bogotá - Cundinamarca, Colombia. E-mail: naidu.duque@gmail.com

² Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Docente de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, Colombia. E-mail: edgardmoncayo@yahoo.com

of this analysis regarding the functional design. For this purpose, based on an extensive normative review, the first part of the document shows a classification of municipal functions within low and high complexity options. The former being those that can be carried out through the management of local officials and the latter those that require a significant investment of resources. In the second part, the categorization of the municipalities was carried out taking into account nine (9) variables related, on the one hand, to the criteria established in article 320 of the 1991 Constitution for the municipal categorization, and secondly to the functions of high complexity referred to previously, since they are the ones that in practice can significantly pressure the response capacity of the local administrations. As a result, four (4) clusters were obtained that grouped 403, 156, 378 and 164 municipalities with clearly differentiable characteristics in social, economic and environmental terms that served to describe the different functions that could correspond to them in a possible definition of differentiated regimes.

Keywords: Administrative decentralization; municipal categorization; Colombia.

Introducción

Aunque han transcurrido más de tres décadas de iniciado el proceso de descentralización territorial en Colombia sin que haya sido posible superar muchos de los defectos inherentes al centralismo que la precedió y sin que se hayan concretado del todo los supuestos que la impulsaron, la intención de cambiar de modelo o de regresar al anterior no parece una opción viable. En todos los casos los intentos de reforma se han orientado a profundizar o perfeccionar la apuesta descentralista, en busca de garantizar la concreción de sus virtudes propuestas (OECD, 2019).

Pero a pesar de ello, los reiterados intentos por mantenerla y mejorarla han pasado por alto que la descentralización en Colombia todavía es un proceso incompleto y que este es uno de los factores que está restringiendo su alcance. En efecto, si bien existe una amplia diversidad de normas que han buscado desarrollar cada una de dimensiones que la componen lo han hecho de manera uniforme para los tres niveles del Estado. Lo cual significa que actualmente las entidades territoriales cuentan con las autoridades, los recursos y las funciones que le corresponden como persona jurídica, pero que no necesariamente son los que se ajustan a su realidad territorial. En tal caso, las entidades de nivel local que jurídicamente se denominan municipios se rigen por las mismas normas independientemente de si se trata de pueblos pequeños o de grandes ciudades.

Esta irregularidad, por otro lado, fue prevista por la misma Constitución de 1991, en su artículo 320 con la denominada categorización municipal, mediante la cual se propuso la necesidad de clasificar a los municipios a partir de la población, los recursos fiscales, la importancia económica y la situación geográfica. La clasificación de los municipios en grupos o categorías de municipios debía hacerse, además, con el propósito de establecer para cada uno un régimen propio y distinto del de los demás en lo relativo a organización, gobierno y administración. Pero, a pesar de que hasta el momento se han expedido tres leyes consecutivas que han versado sobre este tema (Leyes 136, 617 y 1551), ninguna ha tomado en cuenta la totalidad de los criterios de categorización establecidos por la carta constitucional ni han establecido los regímenes diferenciados. El criterio de clasificación predominante en todas estas normas han sido los recursos propios de la entidad y debido a que el segundo paso no se concretó, la actual categorización solo tiene como propósito agrupar a los municipios por grado de riqueza.

Para tratar de llenar este vacío, en lo que a diferenciación administrativa se refiere, en este artículo se realizó primero una revisión exhaustiva de las funciones municipales establecidas en el marco normativo. Esta revisión permitió clasificar las funciones en aquellas consideradas de baja complejidad debido a que se pueden llevar a cabo directamente a través de los funcionarios de la administración municipal y aquellas que se consideraron de alta complejidad por representar gastos de inversión en diferentes niveles de complejidad. Posteriormente, se realizó un ejercicio de clasificación de los municipios buscando responder, en lo posible, a los criterios establecidos en la Constitución de 1991, mediante la identificación de variables que permitieran representar la realidad de los entes locales en materia, social, económica y ambiental. La categorización, realizada con la técnica de Análisis de Componentes Principales y el software estadístico R, permitió agrupar a los municipios en cuatro clústeres para los cuales fue posible proponer una descripción general en materia de posibles funciones sobre las cuales se debería enfatizar para cada grupo. La descripción

de funciones en este caso se incluye dentro del conjunto de aquellas que fueron clasificadas previamente, como funciones de alta complejidad.

Marco teórico

La categorización territorial es entendida en este análisis como un fenómeno inherente a la descentralización territorial la cual debe servir para completarla y profundizarla. Por su parte, la descentralización es considerada un fenómeno de carácter administrativo, un proceso que junto a la desconcentración y la delegación busca garantizar un mejor funcionamiento de la administración pública para la prestación de servicios, la descongestión de los despachos públicos y en general el cumplimiento de los fines del Estado (HERNÁNDEZ, 1999). El origen de esta propuesta puede ubicarse teóricamente en el Federalismo Fiscal, el cual propone que la asignación de competencias de gasto entre los niveles del estado se debe hacer a través de una combinación óptima entre centralización y descentralización tomando en cuenta las ventajas de cada nivel para conseguir más eficiencia y equidad en la provisión de bienes y servicios públicos (DÍAZ, 2002). En este sentido, el gobierno nacional debe asumir las funciones relativas a la redistribución de la riqueza, la estabilización de la economía y la asignación de bienes y servicios públicos que tienen alcance nacional y solo son descentralizables aquellos bienes cuyo impacto es localizado en una porción del territorio (MUSGRAVE R.; MUSGRAVE P., 1992).

La razón principal que justifica que bienes de alcance localizado se asignen a las entidades territoriales parte del supuesto de que sus autoridades serán capaces de tomar decisiones más ajustadas a la realidad y a las preferencias sociales por estar más cerca de los ciudadanos, en contraste con las decisiones del gobierno nacional cuya tendencia será a homogeneizar la provisión de los bienes y servicios generando costos en materia de bienestar social (STIGLITZ; ROSENGARD, 2016). Esta teoría, que ha influido de manera importante en las reformas descentralistas en Colombia desde la segunda mitad del siglo XX, propone que bienes como la defensa y la justicia sean provistos desde la nación y otros como la vivienda de interés social, el agua potable, alcantarillado, obras públicas, aseo y servicios públicos entre otros, deban garantizarse desde los municipios (FRANCO; CRISTANCHO, 2012).

Adicionalmente, el Federalismo Fiscal plantea que para conseguir una combinación adecuada de asignación de recursos y de funciones entre los distintos niveles de gobierno es necesario un punto de equilibrio entre dos situaciones contrarias como son el principio de correspondencia fiscal y el principio de eficiencia recaudatoria. El primero propone que cada nivel del Estado debe contar con competencias de ingreso suficientes para cubrir sus competencias de gasto y el segundo argumenta que los impuestos más dinámicos (Renta, IVA, entre otros) le deben corresponder al gobierno central con el fin de garantizar el mayor nivel de recaudo posible (DÍAZ, 2002). Por lo tanto, los niveles centrales serán los que más recursos recojan debido a su mayor capacidad de recaudo frente a las entidades territoriales, y a nivel horizontal las grandes diferencias en materia de desarrollo determinarán diferencias importantes en la capacidad tributaria y en la dependencia de recursos recaudados desde el centro (FUNDACIÓN NORTE Y SUR, 2009).

La existencia de desequilibrios interregionales es una limitante para la descentralización puesto que cualquier acción orientada a la profundización de esta última podría empeorar la manifestación y los efectos de los primeros (PORTO, 2008). Según Wiesner (2002) un proceso de descentralización real es aquel donde los ingresos por tributos a nivel local son mayores a los ingresos tributarios de la nación. Pero dado que en la práctica el nivel nacional concentra la mayor cantidad de recursos, los territorios terminan sujetándose a la ejecución de políticas nacionales en los territorios y al control que ejerce la nación sobre la cantidad de recursos que se destinan a tales propósitos (RAMÍREZ, 2015).

Dada esta estructura de ingreso, la cual es propia de países en desarrollo como es nuestro caso, la mejor alternativa es adoptar una *descentralización asimétrica* (Asymmetric Decentralization). Adicionalmente, como proponen Litvack, Ahmad y Bird (1998) las diversidades en materia económica, demográfica y social de los territorios se pueden ver reflejadas en una multitud de estructuras gubernamentales y niveles de provisión. Dado que un país puede tener diferentes niveles territoriales y características distintas al interior de un nivel territorial no es conveniente darles un tratamiento igual desde las normas. Se podrían requerir diferentes aproximaciones para lograr resultados similares o aceptables, es decir, se pueden requerir políticas centrales asimétricas, que traten de forma distinta a las diferentes unidades territoriales con el fin de lograr resultados similares.

Asimismo, en los casos en los que hay diferencias de capacidad institucional la opción podría ser descentralizar responsabilidades solo a aquellos territorios que muestren capacidad para gestionar dichos servicios. Esta decisión estaría condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos con el fin de presionar la acción de las autoridades a su reconocimiento pleno o creciente como entidad descentralizada (LITVACK; AHMAD; BIRD, 1998). De acuerdo con la OECD (2019) Para el nivel local, la *descentralización asimétrica* debería derivar en diferentes conjuntos de responsabilidades para diferentes municipios dependiendo de sus capacidades, y las clasificaciones de los municipios se deberían basar en criterios de diferenciación como la población, el acceso a los servicios públicos, el presupuesto y el desempeño.

Funciones municipales en el diseño normativo

El proceso reciente de diseño administrativo del nivel territorial en Colombia comenzó con la ley 12 de 1986. A través de ésta se realizó el traslado hacia los municipios de funciones de alcance local que se encontraban en manos de la nación, y constituye una de las leyes que conformaron el paquete normativo que dieron paso a la descentralización territorial a finales del siglo XX. Aunque esta ley era de naturaleza fiscal, ya que fue expedida para regular el incremento de la participación de los municipios en los recursos provenientes del IVA, en el proceso también estableció los diferentes sectores hacia los cuales debían ser destinados. Por lo que se trata de una norma que mutó de tener una gran preponderancia fiscal a llenar un vacío por la ausencia de normas claras en materia administrativa, y, además, marcó el comienzo del diseño uniforme para los municipios en Colombia (GAITÁN; MORENO, 1992).

Aunque esta norma tuvo una vigencia corta, debido a que fue derogada con la expedición de la Constitución Política de 1991, esta última mantuvo su énfasis en la descentralización hacia los municipios y sus desarrollos posteriores no han logrado romper el sesgo sectorial y la ausencia de categorización que identificaron a la primera (SOTO, 2003). El amplio despliegue normativo posterior a 1991 reemplazó la definición de funciones y sectores de intervención municipal establecidos mediante una sola norma. En su lugar la descentralización administrativa ha gozado de un generoso desarrollo tanto en materia de sectores como de la cantidad de normas que los reglamentan.

El diseño uniforme, sin embargo, no es exclusivo de Colombia, ya que es propio de los países unitarios, en los que las responsabilidades de los niveles subnacionales se asignan mediante leyes nacionales. Estas normas pueden indicar si se trata de una función exclusiva o si es compartida con otro nivel de gobierno; o si la función es obligatoria u opcional (OECD; UCLG, 2019). Pero en términos generales la descentralización ha significado el traslado de la responsabilidad de una gran cantidad de los bienes y servicios sociales más importantes a los gobiernos municipales, debido al papel que se les ha atribuido en el mejoramiento del bienestar colectivo y de participación social y política (NOÉ; MARTÍNEZ, 2011).

En general, los diseños normativos de la región latinoamericana han conducido a que el nivel local pueda asumir prácticamente cualquier servicio, mientras el mismo no haya sido asignado a otro nivel de gobierno. Por lo que servicios como el acceso al agua, el alcantarillado, la recolección de basuras, la electricidad, las vías, vivienda, entre otros, son propios de los municipios. Aunque este tipo de servicios son esenciales para las comunidades, los desarrollos normativos se han caracterizado por tener una alta orientación sectorial y también por la ausencia de intersectorialidad y/o multisectorialidad, lo cual ha introducido límites a la actuación de la administración en la satisfacción efectiva de las necesidades (ANTUNEZ; GALILEA, 2003). Si bien, el nivel de obligatoriedad que tienen los municipios a la hora de asumir estos servicios puede ser distinto entre países, en Colombia contamos con un diseño en el que todas las funciones son ineludibles.

Asimismo, aunque en el informe de 2019 de la OECD y UCLG se encontró que Colombia junto con Perú y Bolivia, cuentan con unos niveles de gasto público subnacional (entre el 8 y el 15% del PIB) que superan a la gran mayoría de los países de la región (menos del 8% del PIB), en la práctica existen diferencias importantes relativas a la capacidad de ingreso propio de las diferentes entidades territoriales. Estas diferencias de ingreso conducen a que existan diferentes niveles de capacidad de respuesta de los municipios frente a las funciones que les han sido asignadas.

Funciones de los municipios después de la Constitución Política de 1991

Las funciones asignadas al nivel municipal pueden clasificarse en dos grandes grupos dependiendo del propósito. Por un lado, están aquellas que podrían considerarse funciones misionales y que se refieren a los fines esenciales del Estado, sobre las cuales se ha hablado hasta ahora en este documento, y, por otro lado, están las funciones relativas a la gestión pública, cuyo propósito es garantizar el cumplimiento de las primeras. En este último grupo se incluyen las funciones de planeación en todos los órdenes; las relativas a la gestión fiscal, presupuestal y tributaria; el ordenamiento territorial, el control interno, la gestión del personal, la gestión de la calidad, la contratación pública, etc. Aunque tanto las funciones del primer grupo como las del segundo han sido asignadas de manera generalizada a los municipios, el interés de este análisis se encuentra en las funciones misionales.

La revisión normativa de esta dimensión funcional realizada a 86 leyes permitió identificar la existencia de por lo menos 26 sectores de intervención. Esta gran cantidad de leyes le han asignado cerca de 340 responsabilidades al municipio de las cuales es posible identificar, a su vez, funciones de baja complejidad y funciones de alta complejidad. En términos generales se consideraron funciones de alta complejidad aquellas que implican principalmente un esfuerzo económico por parte de la entidad territorial porque le exigen asignación de recursos, o construcción de infraestructuras específicas y que entrarían en la óptica de gastos de inversión. Por su parte se consideraron funciones de baja complejidad aquellas que pueden realizarse directamente por funcionarios de la administración municipal y que se financian con gastos de funcionamiento, porque involucran el desarrollo de actividades administrativas o de evaluación, control, inspección o vigilancia. Se consideró que esta distinción era necesaria ya que marca la diferencia en materia de capacidades municipales. Con lo cual se podría afirmar que las funciones de baja complejidad pueden ser asumidas por todos los municipios sin distinción en mayor o menor medida, a diferencia de las funciones más complejas, debido a la presión que ejercen sobre la capacidad de recaudo.

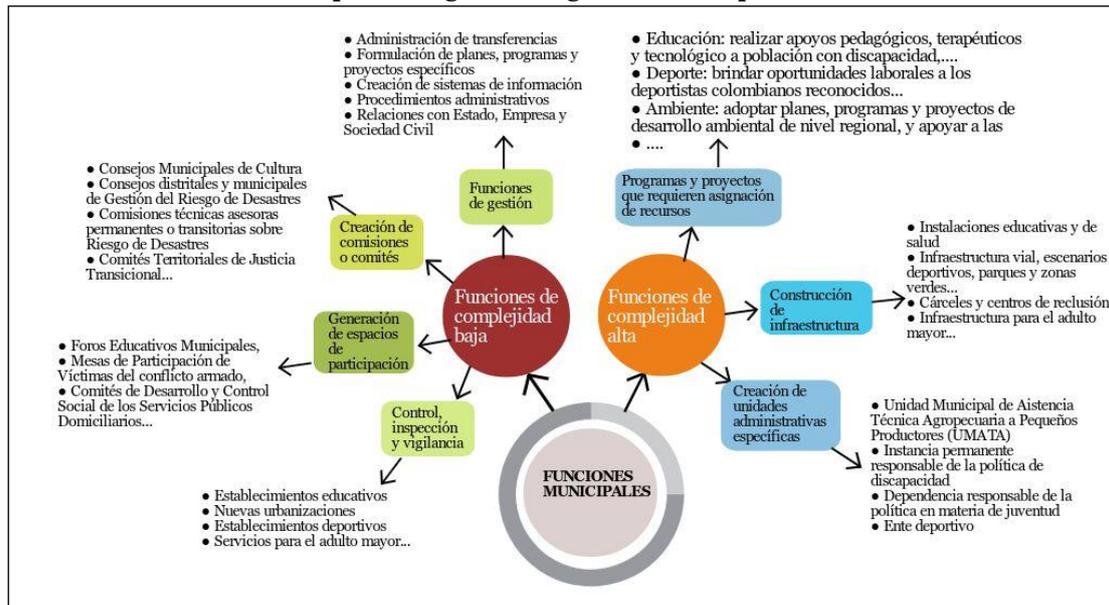
A partir de esta clasificación se encontró que las funciones de baja complejidad pesan, en número, cerca del doble (64%) si se las compara con las más complejas (36%) sin embargo, las administraciones municipales siguen enfrentando un reto bastante exigente ya que estas últimas son bastante costosas. Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2018) más del 90% de los municipios se ubican en las categorías 5 y 6, lo cual significa, además, que sus recursos propios se dedican, principalmente, a soportar los gastos de funcionamiento y por ende a cumplir funciones de gestión organizacional y de gestión sectorial de baja complejidad. De acuerdo con la ley 617 de 2000 los municipios de 4^a, 5^a y 6^a categorías pueden destinar hasta un 80% de sus Ingresos Corrientes de Libre Inversión para financiar sus gastos de funcionamiento lo que permite en cierta medida garantizar el cumplimiento de estas funciones. Con lo cual, solo el 20% de los recursos propios de estos entes locales está disponible para las funciones más complejas. Pero como se mencionó anteriormente, los municipios cuentan con una gran cantidad de funciones que les han sido asignadas desde las normas y para cuyo cumplimiento no se establecen, en general, distinciones o excepciones. Estas funciones fueron clasificadas como se muestra a continuación.

Tabla No 1: Cantidad de funciones municipales por nivel de complejidad

No	SECTORES	Complejidad		Leyes
		BAJA	ALTA	
1	Educación	22	24	1874 de 2017, 1775 de 2016, 1651 de 2015, 1650 de 2015, 1546 de 2012, 1503 de 2011, 1297 de 2009, 1269 de 2008, 1064 de 2006, 1029 de 2006, 962 de 2005, 715 de 2001, 397 de 1997, 115 de 1993.
2	Deporte y recreación	14	4	1445 de 2011, 1389 de 2010, 715 de 2001, 582 de 2000, 494 de 1999, 344 de 1996, 181 de 1995.
3	Ambiente	12	6	99 DE 1993, 1861 de 2017, Decreto Ley 870 de 2017, 1444 de 2011, 1333 de 2009, 1263 de 2008, 1150 de 2007, 617 de 2000, 715 de 2001
4	Infraestructura y transporte	2	9	1682 de 2013, 787 de 2002, 715 de 2001, 383 de 1997, 388 de 1997, 276 de 1996, 105 de 1993.
5	Cultura	7	5	Ley 1675 de 2013, Ley 1379 de 2010, Ley 1185 de 2008, 715 de 2001, 397 de 1997.
6	Servicios públicos domiciliarios	17	6	1341 de 2009, 1215 de 2008, 1176 de 2007, 1117 de 2006, 732 de 2002, 689 de 2001, 715 de 2001, 632 de 2000, 143 de 1994, 142 de 1994.
7	Vivienda	11	6	Decreto Ley 890 de 2017, y leyes 1796 de 2016, 1537 de 2012, 1229 de 2008, 546 DE 1999, 400 de 1997, 388 de 1997, 715 de 2001, 9 de 1989.
8	Desastres	7	6	1523 de 2012, 715 de 2001
9	Desarrollo económico	1	4	1014 de 2004, 905 de 2004, 715 de 2001, 590 de 2000,
10	Desarrollo agropecuario	5	6	1876 de 2017, 811 de 2003, 160 de 1994, 101 de 1993
11	Turismo	4	3	1558 de 2012, 300 de 1993,
12	Tercera edad	20	11	1850 de 2017, 1276 de 2009, 1315 de 2009, 1251 de 2008, 687 de 2001.
14	Salud	19	4	715 de 2001, 100 de 1993
15	Centros de reclusión	1	5	1709 de 2014, 1361 de 2009, 1257 de 2008, 715 de 2001
16	Género	3	0	1257 de 2008
17	Desplazamiento	6	3	1448 de 2011, 387 de 1997
18	Infancia y adolescencia	3	3	1622 de 2013, 1098 de 2006
19	Discapacidad	7	3	1618 de 2013, 1346 de 2009, 1145 de 2007, 715 de 2001
21	Orden Público, seguridad, convivencia ciudadana	2	1	418 de 1997, 715 de 2001, 4 de 1991
22	Restaurantes escolares	0	1	715 de 2001
23	Empleo	0	1	715 de 2001
24	Bienestar familiar	1	0	1361 de 2009
25	Justicia	0	1	715 de 2001
26	Juventud	14	7	1622 de 2013
TOTAL		178	119	

Fuente: elaboración propia

Gráfico No 1: Funciones municipales asignadas legalmente después de la Constitución de 1991



Clasificación de los municipios colombianos de acuerdo con sus características económicas, y sociales y ambientales

Dado que en la práctica son las funciones de alta complejidad las que presionan la capacidad de respuesta de los municipios y por ende determinan las diferencias entre estos, el ejercicio de categorización que se realizó con esta investigación buscaba identificar los sectores o temáticas sobre los cuales se le deberían asignar las funciones a cada una de las categorías municipales, o sobre las cuales se debería hacer énfasis en materia de gestión e inversión de recursos. Lo anterior con el fin de determinar, de manera general, los criterios para definir los regímenes que en materia de administración le deberían corresponder a cada una de las categorías resultantes. Esto significa en primera medida, que este ejercicio de categorización solo tiene como propósito establecer diferencias en materia de Administración, tomando en cuenta lo que establece la Constitución (artículo 320), con lo cual, se dejaron de lado los aspectos relativos a autoridades y organización. Y en segunda medida, la descripción en materia administrativa, que está referida a las funciones municipales, solo tomará en cuenta algunas de las actividades consideradas aquí como de complejidad alta.

Esto último debido a que para este análisis se procedió a identificar las variables sobre las cuales existe información disponible en la base de datos del DNP (2019) y que, además, tuvieran relación con los criterios de clasificación que plantea la Constitución de 1991 en el artículo 320. De acuerdo con este artículo los municipios deberían clasificarse a partir de los recursos fiscales, la población, la importancia económica y la situación geográfica. Para ello, y a diferencia de las categorizaciones tradicionales, en este análisis los recursos fiscales no se tomaron como la cantidad de Ingresos Corrientes de Libre Destinación de la entidad, sino que se incluyeron, como el porcentaje de los ingresos corrientes del municipio que corresponde a recursos propios y también el correspondiente a transferencias. En lo referente a población se tomó la información relativa a Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), porcentaje de coberturas de acueducto y alcantarillado, porcentaje de población étnica y porcentaje de población urbana. Esto con el fin de tener un acercamiento no solo cuantitativo sino principalmente cualitativo sobre este factor que tradicionalmente ha sido considerado un dato numérico en las categorizaciones municipales. En lo referente a importancia económica se tomaron los datos de participación de las actividades económicas, por un lado, relativas a agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca y, por el otro las correspondientes a industria manufacturera, comercio y servicios. Finalmente, se consideró el porcentaje de ecosistemas estratégicos presentes en el territorio, en tanto este dato puede ser significativo sobre la importancia ambiental de cada municipio.

- ICRP: Porcentaje de los ingresos corrientes correspondiente a recursos propios
- ICTR: Porcentaje de los ingresos corrientes correspondiente a transferencias
- PU: Porcentaje de población urbana

- IPM: índice de Pobreza Multidimensional. En Colombia, el IPM consta de cinco dimensiones, i) condiciones educativas, ii) condiciones de la niñez y juventud, iii) salud, iv) trabajo y v) condiciones de la vivienda y servicios públicos domiciliarios (DNP, 2011)
- CAA: porcentaje de coberturas de acueducto y alcantarillado
- PE: Porcentaje de la Población Étnica
- AGCSP: Porcentaje de las actividades económicas relativas a agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca
- ICYS: Porcentaje de las actividades económicas relativas a Industria manufacturera, comercio y servicios.
- EE: Porcentaje de Ecosistemas estratégicos

Para realizar la clasificación o agrupación de los municipios se utilizó la técnica de Análisis de Componentes Principales (ACP) a través del software estadístico R. Esta técnica permite organizar un conjunto de datos determinado descrito a partir de diferentes variables de análisis, las cuales son transformadas en nuevas variables o componentes no correlacionadas. Para este caso los datos descritos corresponden a los 1101 municipios los cuales son descritos mediante las 9 variables descritas anteriormente. Una vez se aplicó esta metodología fue posible obtener 4 clústeres o conjuntos claramente diferenciables de municipios.

Tabla No 2: Agrupación de los municipios colombianos mediante Análisis de Componentes Principales (ACP)

Clúster	No de entidades
1	403
2	156
3	378
4	164
Total	1101

Figura No 1: Representación gráfica de los clústeres municipales

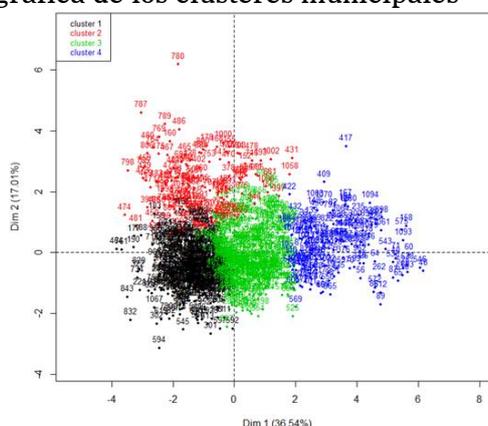
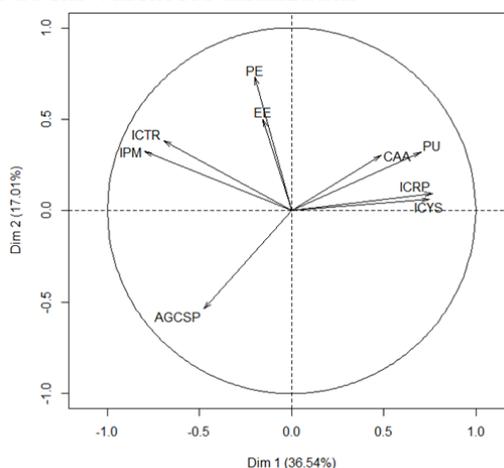


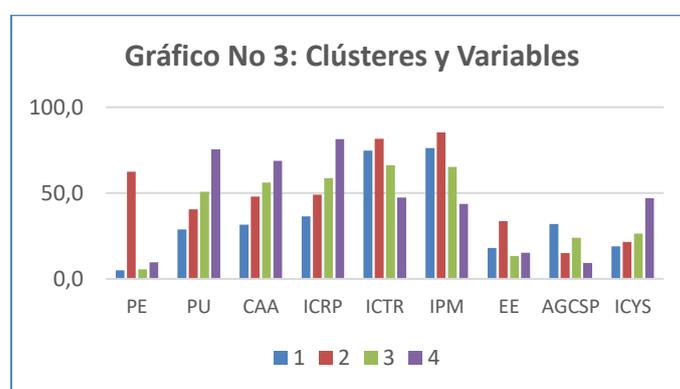
Figura No 2: Relación gráfica de las variables analizadas



Como se puede observar en la figura No 2 las componentes 1 y 2 recogen el 53,5% de la información contenida en los datos lo cual significa que las mismas son representativas para describir las relaciones existentes. Asimismo, la prolongación de los vectores de cada variable dentro de la figura No 3 evidencia que la información de las diferentes variables es significativa para describirlas. La descripción de los clústeres tomará en cuenta la superposición de estos dos gráficos con el fin de encontrar la relación entre los grupos y las variables utilizadas para su análisis. Adicionalmente y dado que el volumen de información utilizado es bastante amplio por tratarse de 1101 municipios y 9 variables, a continuación se incluyen solamente los promedios que se obtuvieron para cada una de estas variables y los clústeres que resultaron, y que sirve para contextualizar la superposición de los dos gráficos. Esta información, junto con los gráficos anteriores, sirvió para realizar la descripción de los cuatro grupos de municipios obtenidos.

Tabla No 3: Clústeres municipales e información promedio de cada una de las variables analizadas

CLÚSTER	No de municipios	PE	PU	CAA	ICRP	ICTR	IPM	EE	AGCSP	ICYS
1	403	5,0	28,8	31,6	36,5	74,8	76,3	18,0	32,0	19,0
2	156	62,5	40,5	48,0	49,1	81,7	85,4	33,6	15,0	21,6
3	378	5,6	50,7	56,1	58,8	66,2	65,2	13,3	24,0	26,4
4	164	9,6	75,4	68,8	81,4	47,4	43,6	15,2	9,4	47,0



Descripción de los clústeres municipales obtenidos

Clúster No1: Este conjunto de entidades territoriales que es el más numeroso de los grupos obtenidos corresponde a municipios que se ubican a lo largo de todo el territorio nacional y se caracterizan porque cuentan con una alta predominancia de actividades económicas orientadas a la agricultura, silvicultura, caza y pesca, con una participación promedio de 32% de su economía. Lo que además muestra que la participación de actividades económicas relativas a industria, comercio y servicios tiene un bajo porcentaje, que en promedio representa el 19%. Esto es consecuente con una predominancia de población rural que supera el 60% para el 80% de los casos.

De igual manera es posible observar una relación entre la predominancia de este tipo de economía con un IPM elevado, que ubica a más del 95% de estas entidades por encima de 60%. Estas relaciones coinciden a su vez con un nivel alto de dependencia de las transferencias dentro del conjunto de sus ingresos corrientes, por lo que para el 70% de estos municipios las transferencias significan más del 70% de sus ingresos.

Estas cifras evidencian que se trata de municipios que requieren un alto nivel de atención por parte del estado en tanto sus funciones deberían estar orientadas a fortalecer la economía del sector rural y garantizar su mejora, y donde sea posible, incentivar también el desarrollo de otro tipo de actividades, que dependiendo del caso pudieran representar algún potencial en materia de industria, comercio o servicios. Asimismo, tomando en cuenta los altos niveles de IPM es necesario que las funciones de estos municipios se dirijan principalmente a resolver problemáticas relacionadas con la infancia y adolescencia de su territorio. Además, también deben ocuparse de las condiciones de la población en cuanto al acceso y las condiciones de la vivienda, en especial porque la mayoría de estas viviendas pueden estar ubicadas en el sector rural. Esto implica, igualmente, que se deben prever mecanismos para la provisión de los servicios públicos domiciliarios que

requiere este sector y cuya intervención es distinta y de diferente complejidad si se les compara con su provisión en las zonas urbanas.

Estas responsabilidades constituyen un reto importante para las finanzas públicas, en especial en lo que se refiere a la construcción de diferentes tipos de infraestructuras dado, más por tratarse de municipios con bajo nivel de ingresos por recursos propios, lo cual se desprende del hecho que su dependencia de las transferencias es bastante elevada. Si bien las transferencias están diseñadas para garantizar el acceso de sus poblaciones a salud y educación, los demás aspectos del IPM quedan prácticamente sujetos a los recursos que pueda recaudar la entidad territorial. Por lo tanto, este es un número muy importante de entidades que requieren de una atención especial por parte de los otros niveles territoriales. Lo cual debería derivar en un rol más activo tanto del departamento como de la nación en actividades de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad que permitan completar su propósito, en primer lugar, para estas funciones descritas, lo que implica la necesidad de una focalización más precisa de las políticas y los programas nacionales y departamentales en estos territorios.

Clúster No 2: A diferencia del conjunto de municipios del primer Clúster, que están presentes en todo el territorio nacional, este conjunto de municipios se ubica principalmente en los departamentos periféricos incluyendo varios de la costa atlántica, de la costa pacífica, el sur y el oriente, con especial participación de municipios de los antiguos territorios nacionales. Los rasgos predominantes de estas entidades tienen que ver con una alta composición de Población Étnica, que puede incluir indígenas, negros, mulatos y afrocolombianos, la cual se ubica por encima del 40% para el 75% de estos municipios.

Asimismo, la participación de Ecosistemas Estratégicos en estas entidades es significativa, en tanto supera el 20% en el 60% de los casos. Como lo plantea Márquez (2003) los Ecosistemas Estratégicos pueden incluir ciertos páramos, bosques, sabanas o cuencas, los cuales son “fundamentales para el sostenimiento de procesos naturales sociales, económicos, ecológicos o de otra índole; por ejemplo, las fuentes de agua o de alimentos” (p. 1). Este autor precisa, también, que no se trata solamente de áreas de importancia natural o para la biodiversidad, sino que también cumplen otro tipo de funciones importantes para la sociedad, a través de la prestación de bienes y servicios ecológicos fundamentales, como, por ejemplo

la regulación del clima y de la humedad, la provisión de agua para el abastecimiento de la población, la generación de energía o el riego, el mantenimiento de climas y suelos adecuados para la producción de alimentos y materias primas o el mantenimiento del sistema natural de prevención de desastres o de control de plagas (p. 2).

No obstante, a pesar de la importancia que puedan representar estos municipios para la sociedad en general, las demás variables analizadas reflejan el bajo nivel de atención que han recibido por parte del Estado. En primer lugar, estas entidades tienen un IPM que los ubica en el 90% de los casos por encima de 70% y que en promedio (85%) superan de manera importante al primer clúster. Asimismo, se trata de municipios mucho más pobres puesto que dependen de las transferencias en un 81% y en el 100% de los casos los recursos que reciben por transferencias superan el 70% de sus ingresos corrientes. Sin embargo, a diferencia del primer grupo, en estas entidades existe una mayor presencia de población urbana, la cual se ubica por encima del 40%, coincidiendo, además con una mayor participación de actividades económicas relativas a ICYS (21,5%) en comparación con las actividades AGCSP (15%).

Para estos territorios, las prioridades en cuanto a funciones deberían ser aquellas relativas a reducir el IPM con lo cual se deben tomar en consideración las relativas a infancia y adolescencia, y vivienda a nivel tanto urbano como rural en las mismas condiciones, lo que incluye además resolver las necesidades de cobertura en acueducto y alcantarillado que estas demanden. No obstante, la atención de estos aspectos debería hacerse poniendo especial atención en sus poblaciones étnicas, lo que obliga, además a considerar las condiciones del entorno cultural que caracteriza a estos municipios y el marco normativo que ha sido diseñado para las comunidades que los habitan. Además, aunque como se mencionó también para el primer grupo, los servicios de salud y educación pueden estar garantizados por efectos de las transferencias provenientes de la nación, sería conveniente una mayor focalización por parte del Estado central frente a la ejecución de estos recursos.

Adicionalmente, es claro que estos municipios deben priorizar dentro de sus funciones el tema ambiental, pero dado su nivel limitado de capacidad, se hace necesaria la participación de los otros dos niveles estatales mediante la reorientación de sus políticas y programas con prioridad en

las problemáticas y necesidades de estos territorios. El cumplimiento de estas funciones requiere además la articulación con otros frentes como los que tienen que ver con la vivienda, en especial para las poblaciones ubicadas en las zonas rurales y con el empoderamiento social y cultural de dichas poblaciones con su entorno natural. Dicho empoderamiento deberá considerarse también en actividades de fomento de la economía local en un marco de sostenibilidad, protección y recuperación y en el aprovechamiento de las potencialidades presentes en materia turística. Mas que para el caso del primer grupo, en este conjunto de entidades, por sus niveles de pobreza y subdesarrollo, urge la intervención de la nación y el departamento, tanto con recursos públicos como con su mediación para lograr también la participación del sector educativo, el sector productivo y la financiación internacional.

Clúster No 3: Este conjunto municipios se ubican en un número importante en los cuadrantes uno y cuatro de la figura No 2 y en menor medida en el segundo y tercer cuadrante. Esto implica que son municipios donde el nivel de población urbana es mayor que el de los grupos anteriores, que en promedio se ubica en 50,7%. Asimismo, cuentan con una mayor participación de actividades económicas relativas a ICYS (26,4%), cuya importancia está ligeramente por encima de aquellas relacionadas con AGCSP (24%). A diferencia del Clúster no 2 estos municipios no tienen una presencia importante de PE ni de EE y su IPM es, en promedio, 20 puntos más bajo, lo cual coincide con unos niveles de cobertura en acueducto y alcantarillado más altos que los grupos anteriores. Asimismo, es posible observar niveles de participación de sus recursos propios más elevados y una dependencia menor frente a las transferencias (66%).

De acuerdo con esta información estos municipios deberían orientar el desarrollo de sus funciones a prestar atención a la promoción de las actividades económicas de su territorio relativas a Industria, Comercio y Servicios en una proporción similar a la promoción de las actividades propias del sector rural. En segunda medida estarían aquellas funciones derivadas de su IPM, por lo que deberían preocuparse por las funciones relativas a infancia y adolescencia, salud, educación, vivienda y cobertura de acueducto y alcantarillado. No obstante, y debido a que la urgencia de estas funciones es menor en comparación con los clústeres anteriores y que el nivel de recursos es más alto, se trata de entidades que probablemente requieran de un menor apoyo por parte de los otros niveles del Estado. Por otro lado, debido a que hay una mayor presencia de población urbana estas entidades deberán preocuparse también por funciones como las relativas a la infraestructura vial y equipamiento urbano. Finalmente, dado su nivel de capacidad económica serían buenos candidatos para conformar esquemas de asociatividad territorial conducentes a mejorar su capacidad de respuesta frente a estas y las demás funciones asignadas a los municipios en Colombia.

Clúster No 4: Los municipios de este conjunto se ubican predominantemente en el tercer cuadrante de la figura No 2 y también en el cuarto cuadrante, y se alejan del centro. Esto implica que son las entidades de nivel local que mejores resultados presentan en los diferentes indicadores analizados en este estudio, por lo que en este grupo se ubican, entre otras, las ciudades intermedias y grandes más importantes, como es el caso de las capitales de departamento. En primera medida se trata de municipios y distritos donde hay una mayor predominancia de población urbana, cuyas actividades económicas más sobresalientes son las relativas a ICYS (47%) lo que los ubica muy por encima de los otros tres grupos. Incluso para el 70% de estas entidades, dichas actividades superan el 40% de su participación en la economía. Asimismo, la participación de las actividades de AGCSP es la más baja (9,4%) y solo para el 11% supera el 20% de participación.

Por tratarse de territorios de predominancia urbana, su IPM es el más bajo de todos los grupos, superando al grupo anterior en 22 puntos, lo cual es consecuente con unos niveles de cobertura de acueducto y alcantarillado que superan en 12% los del grupo anterior y en un 37% al primer clúster. No obstante, es importante destacar que la participación de PE y EE es más alta en promedio que para el Clúster No 3, por lo que tendrán que prestarles mayor atención a estas temáticas. Tomando en consideración que la atención a las poblaciones étnicas probablemente deberá responder a un contexto más urbano que rural. Finalmente, se trata de territorios donde la dependencia frente a transferencias es la más baja de todos (47%), y que por ende cuentan con un nivel de recursos propios bastante elevado (81,4%) que supera al primer clúster en un 46%, al segundo en un 40% y al tercero en 23%.

Este grupo de entidades es el que mejores condiciones y oportunidades ofrece en materia de funcionamiento del sector público, dados sus niveles de desarrollo económico y social. En términos generales son territorios donde se puede continuar estimulando las actividades económicas de ICYS pero que podrían ofrecer más estímulos para aquellas relacionadas con AGCSP. Sin embargo, es

probable que se trate de municipios donde la provisión de materias primas y alimentos generados por las áreas rurales estén siendo suplidas por otros municipios más rurales. Asimismo, dadas las propias dinámicas de la economía, son territorios donde probablemente la economía no requiera de un mayor estímulo por parte del Estado.

Por otro lado, debido a las dinámicas urbanas, estos municipios si pueden requerir de una mayor intervención del estado en materia ambiental, pero como evidencian los datos, también es necesario que participen en la preservación y recuperación de los EE presentes en las zonas rurales de su territorio. De igual manera, la predominancia urbana obliga a prestar una mayor atención a la inversión de recursos en infraestructura vial y equipamiento urbano. Y aunque para estas entidades las funciones de vivienda y cobertura de acueducto y alcantarillado pueden no ser una prioridad, por lo que en este contexto pueden llegar a ser las menos urgentes, también deben formar parte de las agendas de los gobernantes para procesos de renovación urbana.

Por último, dado que se trata de entidades con un grado importante de capacidad económica, lo cual deriva en una mayor capacidad administrativa y técnica, se trataría del grupo de entidades para las que tal vez no se requiera establecer un conjunto de funciones específico puesto que estarían en capacidad de priorizar, dentro del agregado de funciones asignadas al nivel local, aquellas en las cuales requerirían invertir más esfuerzo y recursos. Tampoco son entidades que requieran de mayores apoyos por parte de los otros niveles territoriales más allá de aquellos derivados de las transferencias intergubernamentales. No obstante, su predominancia urbana puede indicar la existencia de vínculos económicos, sociales, ambientales, físicos y políticos con los territorios circundantes, lo cual indica que se trata de candidatos fuertes para la asociatividad territorial dentro de las opciones que define la ley 1454 de 2011.

Tabla No 4: Funciones y vínculos intergubernamentales que se derivan de cada Clúster

CLÚSTER	Funciones	Vínculos intergubernamentales
1	Énfasis en el sector rural: Infancia y adolescencia Vivienda Acueducto, alcantarillado Salud Educación Promoción del desarrollo agropecuario	Departamento: focalización de políticas y planes, y acciones de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad Nación: focalización de políticas y planes, y acciones de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad
2	Sector urbano y rural con enfoque cultural: Ambiente Infancia y adolescencia Vivienda Acueducto, alcantarillado Salud Educación Promoción del desarrollo agropecuario y turístico Promoción del desarrollo económico	Departamento: focalización de políticas y planes; acciones de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad; mediación para la participación del sector educativo, el sector productivo y la financiación internacional. Nación: focalización de políticas y planes, y acciones de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad. mediación para la participación del sector educativo, el sector productivo y la financiación internacional.
3	Sectores urbano y rural Promoción del desarrollo económico Promoción del desarrollo agropecuario Infancia y adolescencia Vivienda Acueducto, alcantarillado Salud Educación Ambiente Infraestructura vial Equipamiento municipal Las demás funciones asignadas a los municipios	Esquemas de asociatividad territorial: Asociaciones de municipios, Provincias Administrativas y de Planificación, Regiones de Planeación y Gestión, Asociaciones entre Distritos Especiales. Departamento: focalización de políticas y planes; acciones de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad. Nación: focalización de políticas y planes, y acciones de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad.
4	Énfasis en el sector urbano: Todas las funciones asignadas al nivel local en Colombia	Esquemas de asociatividad territorial: Áreas metropolitanas, Asociaciones entre Distritos Especiales, Regiones de Planeación y Gestión, Asociaciones de municipios, Provincias Administrativas y de Planificación. Departamento: focalización de políticas y planes. Nación: focalización de políticas y planes.

Fuente: elaboración propia

Conclusiones

La descentralización territorial a nivel municipal en Colombia ha gozado de avances significativos durante las últimas tres décadas, sin embargo, su profundización y perfeccionamiento dependen, entre otros elementos, de la categorización municipal. No obstante, los ejercicios que al respecto se han realizado desde distintas normas se alejan de manera importante de la categorización en los términos que estableció la Constitución de 1991, ya que han no han tomado en cuenta la totalidad de los criterios establecidos por la carta magna para realizar la clasificación, y no han avanzado en la definición de regímenes diferenciados que permitan dar un tratamiento particular a cada uno de los grupos de municipios resultantes. El resultado de esto ha sido, por un lado, que el marco normativo que encuadra a los entes locales constituye un artificio, en tanto por otro lado es incapaz de reflejar la realidad económica, social y ambiental que los caracteriza.

Con el fin de aportar en las rutas posibles que se podrían seguir para comprender más este fenómeno, este análisis realizó una clasificación de las funciones que se le han asignado a los municipios a través de diferentes leyes. A partir de estas se encontró que existe una importante participación de funciones que pueden realizarse a través de las burocracias locales, pero que también existen funciones de alta complejidad que pueden desbordar la capacidad de muchos entes territoriales, por requerir una importante asignación de recursos. La clasificación realizada buscó identificar las funciones de alta complejidad en las que debería hacerse énfasis en el diseño de los regímenes propios para cada categoría municipal.

Una vez aplicado el Análisis de Componentes Principales en el que se utilizaron nueve (9) variables relativas a estas funciones fue posible obtener cuatro (4) clústeres o grupos de municipios con diferencias importantes entre ellos. El primer clúster, que es el más grande (403) agrupó municipios principalmente rurales y con un alto IPM por lo que se concluyó que sus funciones deberían enfocarse en los diferentes bienes y servicios que son tomados en cuenta para obtener este indicador como Infancia y Adolescencia, vivienda, acueducto y alcantarillado, salud y educación. No obstante, y debido a sus bajos niveles de recaudo y su alta dependencia de los recursos provenientes de la nación se trata de municipios que requieren un gran apoyo tanto del departamento como de la nación. El segundo clúster incluyó municipios (156) que concentran una importante proporción de Poblaciones Étnicas y donde se ubica el mayor número de Ecosistemas Estratégicos. Adicionalmente se trata de municipios con un IPM más elevado que el del clúster anterior, por lo que las funciones deberían enfocarse en los servicios relativos a este indicador, pero en un marco de entorno étnico y de importancia ambiental que exige además la misma atención tanto para el sector rural como para el sector urbano. Debido a los bajos niveles de ingreso de este clúster se requiere de un apoyo permanente tanto de la nación como del departamento y de su mediación para lograr una mayor presencia del sector privado, la academia y el apoyo internacional.

El tercer clúster (378) se aleja de los dos anteriores en la medida que tiene un mejor promedio de IPM y su población es más urbana. Por lo tanto, se trata de un conjunto de municipios cuyas funciones tendrán que centrarse un poco más en los cascos urbanos para el desarrollo de las funciones relativas a los indicadores del IPM, sin dejar de lado el sector rural. Adicionalmente, deberán realizar acciones para promover el desarrollo económico a nivel urbano y el desarrollo agropecuario en sus zonas rurales. Sin embargo, por tratarse de territorios que tienen mayores niveles de ingreso podrían requerir menos atención de los otros niveles y en los cuales debería incentivarse la conformación de esquemas de asociatividad territorial para respaldar el cumplimiento de sus funciones. Finalmente, en el último clúster se ubicaron los entes locales más urbanos que incluye los territorios medianos y grandes de nuestro país (164), como es el caso de las capitales de departamento. Debido al tamaño y la capacidad de la mayoría, se trata de entidades que podrían asumir no solo las funciones sobre las cuales se realizó esta clasificación, sino todo el conjunto de funciones que han sido asignadas al nivel local en Colombia. Por lo que el entorno, las necesidades y la complejidad inherentes a cada entidad deberían incidir en la priorización de estas funciones las cuales en general tendrán un énfasis urbano. Adicionalmente, para el cumplimiento de sus obligaciones, si bien se trataría de entidades autosuficientes, las condiciones del entorno regional podrían obligarlas a trabajar en articulación con otras entidades de la misma clase o con los entes circundantes, a través de la conformación de esquemas de asociatividad territorial.

Bibliografía

ANTÚNEZ, I.; GALILEA S. Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe. Problemas, metodologías y políticas, Serie Medio Ambiente y Desarrollo. United Nations Publications, Santiago de Chile. 2003.

DIAZ, M. Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. Economía, sociedad y territorio, v. 3, n. 11, p.387-407. 2002.

DNP-DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Colombia) 1997-2008 y meta del PND para 2014. Dirección de Desarrollo Social - DDS Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida – SPSCV. Bogotá, 2011.

DNP-DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Índice de desempeño fiscal vigencia 2017. Bogotá: Dirección Técnica de Desarrollo Territorial Sostenible DDTs. Bogotá, 2018.

DNP-DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Terridata. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas>. 2019.

FRANCO, M.; CRISTANCHO, F. El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia. Estudios de derecho, Medellín, v.69, n. 154, p.235-262, 2012.

FUNDACIÓN NORTE Y SUR. Correspondencia Fiscal y Desequilibrios en Argentina. Buenos Aires, Argentina. 2009.

GAITÁN, P.; MORENO, C. Poder local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia. Bogotá: tercer mundo editores. 1992.

HERNÁNDEZ, P. Descentralización, desconcentración y delegación. Legis Editores, Bogotá, 1999.

LITVACK, J.; AHMAD, J.; BIRD, R. Rethinking Decentralization in Developing Countries. Sector Studies Series. The World Bank, Washington, D. C. 1998.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. Hacienda Pública. Teórica y Aplicada. Quinta Edición. México: McGraw Hill. 1992.

NOÉ, E.; MARTÍNEZ, B. Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Pachuca, Hidalgo, México. 2011.

OECD; UCGL. Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. Key Findings. 2019.

OECD. Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia. Multi-Level Governance Studies. 2019.

PORTO, A. El funcionamiento del federalismo fiscal argentino. Nota sobre el financiamiento de las municipalidades y la "tasa de abasto". Documento de Trabajo n.º 71. Universidad Nacional de la Plata, Departamento de Economía. La Plata, 2008.

RAMÍREZ, E. Las paradojas de las políticas centralistas en relación con la autonomía de las entidades territoriales en Colombia. Revista Derecho del Estado, Bogotá, n. 35, p. 41-63. 2015.

SOTO, D. La descentralización en Colombia: Centralismo o autonomía. Revista Ópera, Bogotá, v.3, n.3, p. 133-152, 2003.

STIGLITZ, J.; ROSENGARD, J. La Economía del Sector Público. Cuarta Edición, Barcelona: Antoni Bosch. 2016.

WIESNER, E. Transferencias, incentivos y la endogeneidad del gasto territorial. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2002.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.