

Efectos de la organización político-administrativa en la focalización de transferencias departamentales por criterio de pobreza: Un estudio de caso en Magdalena y Bolívar.

Edward Torres Ruidiaz

Trabajo de Grado presentado como requisito para obtener el título de Magister en Gestión y Políticas Públicas

Director:

Gonzalo A. Patiño



Universidad Industrial de Santander
Escuela de Economía y Administración
Maestría en Gestión y Políticas Públicas
Bucaramanga
Agosto de 2024.

AGRADECIMIENTOS

Al profesor Gonzalo Patiño por su oportuna y pertinente orientación en el tema.

A Erasmo y a Iris, por supuesto.

A Eliana, Edward, Elian y Terith, cómplices o víctimas de mis disertaciones en voz alta.

Al rostro de los sobrevivientes indígenas y negros que diariamente veo en mi Caribe y en mi Depresión Momposina, que representan la permanente lucha por nuestra autonomía; y a Chicho y Oliver Ávila, Aldemar Rodríguez, Oscar Herrera y Enrique Ravelo, Tico Velaides, Mario Caro y Augusto Alfaro, Euclides Alsina y Ulises Granados, Mincho Mancera, Queca, Iris Castro, Nicolas Senior, Filadelfo España, Jorge Quiroga, Javier Polo, Alfonso Lara, Nacho y Prisciliano Lara, Jaisin y Robinson Fernández, Tomás, José Jácome, Isaac Mendoza, Jiva, Rafa Paba, Over, Jose Ignacio Méndez, Domingo Bandera, Rigo, Chobe y muchos más quienes han acompañado y sufrido esta lucha por el nuevo departamento durante años. Algún día.

(Octubre 23 2024)

“Si no son estas metas factibles y deseables para un pueblo como el nuestro, entonces ¿cuáles otras?”

ORLANDO FALS BORDA

Contenido

Introducción	12
1. CAPÍTULO 1	13
1.1 Planteamiento del problema.....	13
1.2 Objetivos	23
1.2.1 Objetivo general.....	23
1.2.2 Objetivos específicos	23
1.3 Justificación	24
2. CAPÍTULO 2	28
2.1 Antecedentes	28
2.1.1 Antecedentes sobre propuestas de reordenamiento territorial departamental.....	28
2.1.2 Antecedentes sobre asignación de transferencias a entidades territoriales.	31
2.1.3 Antecedentes sobre el análisis espacial de la pobreza.	33
2.2 Marco teórico	36
2.2.1 Ordenamiento territorial.....	36
2.2.2 Enfoque político-administrativo del ordenamiento territorial.....	41
2.2.3 Evolución de la organización político-administrativa de Colombia.	42
2.2.4 Medición de la pobreza.....	46
2.2.5 Justicia social territorial.	47
2.2.6 Transferencias a las entidades territoriales.	49

2.2.7 Focalización.....	50
2.3 Marco legal y jurídico.....	53
2.3.1 Régimen legal de las transferencias.....	53
2.3.2 Marco legal para la creación de departamentos.....	54
3. CAPÍTULO 3.....	59
3.1 Propuesta de reorganización político-administrativa departamental.....	59
3.1.1 Caracterización de la nueva entidad departamental.....	60
3.1.2 Resultados sobre dispersión de índices de NBI.....	63
3.2 Desviaciones de NBI departamentales, sin y con nuevo departamento.....	65
3.3 Modelo de asignación de transferencias propuesto.....	70
3.4 Escenario 1: Modelo de asignación de trasferencias sin nuevo departamento en el Caribe.....	75
3.4.1 Asignación regional sin nuevo departamento en el caribe.....	76
3.4.2 Asignación departamental sin nuevo departamento en el caribe.....	76
3.5 Escenario 2: Modelo de asignación de transferencias con nuevo departamento en el Caribe.....	78
3.5.1 Asignación regional con nuevo departamento en el caribe.....	78
3.5.2 Asignación departamental con nuevo departamento en el caribe.....	79
3.6 Riesgos inherentes a la propuesta de la nueva entidad político-administrativa.....	82
3.7 Conclusiones.....	91
Referencias bibliográficas.....	94

Índice de gráficos.

Gráfico 1. Índice departamental de necesidades básicas insatisfechas – NBI – 2018 y desviaciones municipales	17
Gráfico 2. Índice municipal necesidades básicas insatisfechas – NBI – y promedio NBI departamental. Comparativo Magdalena, Bolívar y Quindío	18
Gráfico 3. Índice departamental de necesidades básicas insatisfechas – NBI – 2018. Promedio de desviaciones de capitales departamentales	19
Gráfico 4. Transferencias a Alcaldías y Gobernaciones vigencia 2021.....	49
Gráfico 5. Índice de pobreza NBI departamental. Escenarios sin y con nuevo departamento ...	64
Gráfico 6. Desviaciones promedio de NBI municipal respecto a NBI Departamental. Con y sin nuevo departamento.....	67

Índice de ilustraciones.

Ilustración 1. Las transferencias en la función de redistribución de la política fiscal, instrumentos y procesos.	14
Ilustración 2. Fórmulas de distribución de asignación departamental del sistema general de regalías y participación de agua potable del sistema general de participaciones	16
Ilustración 3. Cumplimiento de la función de redistribución en los procesos de las transferencias. 22	
Ilustración 4. Las categorías en la acción del estado	37
Ilustración 5. El ordenamiento territorial como instrumento de política pública.....	40
Ilustración 7. Franjas de progreso de la región caribe.	61

Índice de tablas.

Tabla 1. Índice departamental de necesidades básicas insatisfechas – NBI – 2018. Desviación subregional y de las capitales departamentales en Magdalena y Bolívar	20
Tabla 2. Número de provincias y departamentos en Colombia 1819-2023	44
Tabla 3. Evolución de requisitos legales para creación y número de departamentos 1819-202255	
Tabla 4. Unidades de asignación de transferencias departamentales actuales y con propuesta de nuevo departamento. Agrupación por regiones	59
Tabla 5. Municipios del nuevo departamento. Población e índice de necesidades básicas insatisfechas.	63
Tabla 6. Niveles de desviación NBI municipios del nuevo departamento. Escenario con y sin nuevo departamento.....	65
Tabla 7. Escala de niveles de representatividad de NBI departamentales	66
Tabla 8 Modelo de asignación departamental de transferencias departamentales por criterios de población y pobreza. (escenario sin nuevo departamento y con nuevo departamento).....	71
Tabla 9. Factores de liquidación de transferencias por pobreza y población, sin y con nuevo departamento. Ordenados por factor de pobreza	73
Tabla 10 modelo de asignación regional y departamental de transferencias por criterio de población y pobreza sin nuevo departamento.....	75
Tabla 11. Asignación departamental y regional de transferencias departamentales por criterios de población y pobreza. Escenario sin y con nuevo departamento.....	77
Tabla 12. Modelo de asignación de transferencias por criterios de pobreza y población con y sin nuevo departamento. Análisis regional.....	78

Tabla 13. Modelo de asignación de transferencias por criterios de pobreza y población con y sin nuevo departamento. Análisis en nuevo departamento y departamentos del caribe.....	80
Tabla 14. Modelo de asignación de transferencias por criterios de pobreza y población con y sin nuevo departamento. Análisis para territorio de 76 municipios objeto de reordenamiento.....	80
Tabla 15. Índice desempeño fiscal 2022 municipios del nuevo departamento.	84
Tabla 16. Indicadores de propincuidad. Comparativo de promedios de distancia, tiempos y costos de desplazamiento a centros administrativos departamentales con y sin nuevo departamento en la Depresión Momposina	86
Tabla 17. Poder de Decisión Electoral municipios del nuevo Departamento. Comparativo con y sin nuevo departamento.....	89

Resumen

Título: Efectos de la organización político-administrativa en la focalización de transferencias departamentales por criterio de pobreza: Un estudio de caso en Magdalena y Bolívar.

Autor: Edward Torres Ruidiaz

Palabras clave: ordenamiento territorial, nuevo departamento, redistribución, territorio, Gobernanza, Autonomía, organización político-administrativa.

Descripción:

En la función redistributiva del estado a través de la política fiscal, el proceso de liquidación de transferencias a las entidades territoriales cumple con la inclusión de los respectivos criterios de focalización por pobreza. No obstante, en el proceso de asignación de estas a nivel departamental, los altos niveles de desviación de los índices de pobreza de los municipios pueden estar ocasionando que no se destinen mayores recursos a los más pobres, acorde al objetivo de la redistribución, y que en cambio estos se desvíen a entidades “no tan pobres”. La alta dispersión de los NBI tiene relación con las disímiles formas de agrupación u organización político-administrativa departamental. Proponemos un modelo de ajuste de esta, agrupando en un nuevo departamento a municipios de menor nivel de desviación de sus niveles de pobreza y analizamos el efecto que tendría esta nueva organización político-administrativa departamental en la asignación per cápita de transferencias por criterio de pobreza, para efectos de determinar su efecto sobre la función redistributiva del estado.

Abstract

Title: Effects of the political-administrative organization on the targeting of departmental transfers by poverty criteria: A case study in Magdalena and Bolívar.

Author: Edward Torres Ruidiaz

Keywords: territorial planning, new department, redistribution, territory, Governance, Autonomy, administrative political organization.

Description:

In the redistributive function of the state through fiscal policy, the process of liquidating transfers to territorial entities complies with the inclusion of the respective poverty targeting criteria. However, in the process of allocating these at the departmental level, the high levels of deviation from the poverty rates of the municipalities may be causing greater resources not to be allocated to the poorest, in accordance with the objective of redistribution, and that Instead, these are diverted to “not so poor” entities. The high dispersion of the NBI is related to the dissimilar forms of departmental political-administrative grouping or organization. We propose an adjustment model for this, grouping municipalities with a lower level of deviation from their poverty levels in a new department and we analyze the effect that this new departmental political-administrative organization would have on the per capita allocation of transfers by poverty criterion. for the purposes of determining its effect on the redistributive function of the state

Introducción

Lograr que los recursos públicos lleguen a la población objetivo, conforme a los criterios de asignación dispuestos por la Constitución Política, es vital para el óptimo cumplimiento de la función redistributiva del Estado.

En el presente trabajo de aplicación, analizamos cómo la magnitud en las diferencias intradepartamentales entre los niveles de pobreza municipales, podría estar conllevando a recibir menos transferencias a los municipios más pobres de esos departamentos y proponemos escenarios alternativos de organización político-administrativa que disminuyan esas diferencias y, por ende, ajusten la función redistributiva a los principios pertinentes.

Inicialmente examinaremos los antecedentes legales y teóricos de la distribución de transferencias y de la organización territorial político-administrativa departamental en Colombia.

Seguidamente, plantearemos un escenario de reorganización político-administrativa de los Departamentos de Bolívar y Magdalena, agrupando en una nueva entidad departamental a municipios segregados de esos departamentos. Para ambos escenarios, sin y con nuevo departamento, analizamos la distribución de una hipotética bolsa de transferencias, aplicando criterios de focalización por población y pobreza.

Al final esbozaremos las conclusiones sobre el efecto de la organización político-administrativa departamental en el acceso de los departamentos y municipios a transferencias de la nación, y qué tanto inciden en la función de redistribución de transferencias a cargo del estado.

1. CAPÍTULO 1

1.1 Planteamiento del problema

Para el logro de los fines sociales del estado (Musgrave & Musgrave, 1991) la política fiscal cumple tres funciones transversales:

- Función estabilizadora.
- Función de asignación.
- Función redistributiva.

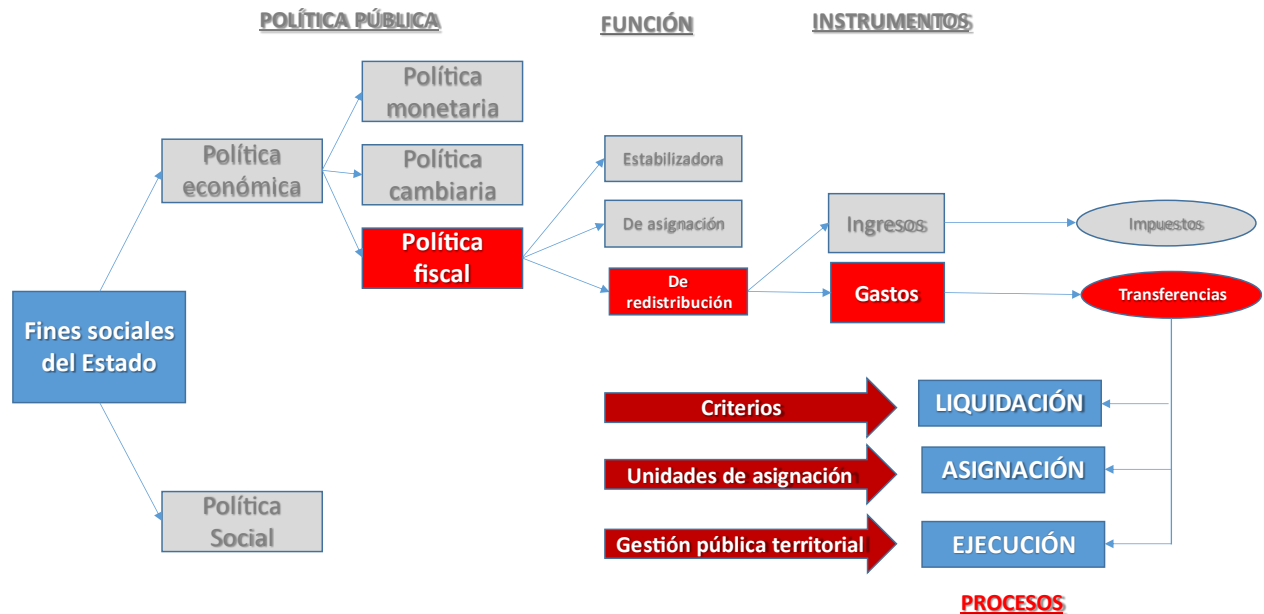
Mientras la asignación se relaciona con la eficiencia, la redistribución es pertinente a la equidad “aumentando el ingreso de algunos vía transferencias sociales y reduciendo el de otros vía impuestos (...).” (Tacuba Santos, 2016).

Capó lo plantea espacialmente así: “El presupuesto estatal ejerce de forma automática la función redistributiva ya que la carga fiscal recae principalmente en las regiones con rentas más altas y las transferencias benefician básicamente a las regiones con rentas relativamente más bajas.” (Capó, 2008) (subrayado fuera de texto)

Centrándonos en las transferencias, estas surten tres procesos antes de llegar al beneficiario final en el territorio en forma de proyecto de inversión: liquidación, asignación y ejecución (ver ilustración 1).

El proceso de liquidación se surte en el nivel nacional mediante normas y lineamientos técnicos en los cuales se definen los criterios de reparto de las transferencias a las entidades territoriales; las variables que focalicen las transferencias sociales hacia los sectores y territorios más desfavorecidos, el principio de equidad.

Ilustración 1. Las transferencias en la función de redistribución de la política fiscal, instrumentos y procesos.



Fuente: Musgrave (1991). Elaboración propia.

El proceso de asignación está sujeto a la aplicación de los anteriores criterios a la particular estructura de cada una de las unidades de asignación, que son las entidades territoriales departamental o municipal.

Por último, el proceso de ejecución de las transferencias, si bien desde el nivel nacional se establecen principios de coordinación con la planeación de dichas transferencias y mecanismos de evaluación homogéneos e integrales, su dinámica y resultados estarían ligados a la particular gestión pública de cada uno de los gobiernos de los 32 departamentos o 1102 municipios.

En este sentido, ¿responden los procesos de liquidación, asignación y ejecución de transferencias para las entidades territoriales, a los objetivos de la función de redistribución, en términos de “asegurar un estado de distribución justa y equitativa” (Musgrave & Musgrave, 1991) y de “justicia social territorial” o acceso equitativo a los recursos (Soja, 2014)?

En el primer proceso, el de liquidación de las transferencias, el índice de necesidades básicas insatisfechas – NBI – es una variable de focalización geográfica (DNP, 2006) y de “discriminación positiva” en términos de sectores sociales (DNP, 2007) que desde la propia constitución política se establece y prioriza como criterio de liquidación para las transferencias del sistema general de participaciones en los artículos 350 y 356 y para las del sistema general de regalías en el artículo 361:

“Artículo 350. En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.” (subrayado fuera de texto).

“Artículo 356. La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

a. Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad;

b. Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.” (subrayado fuera de texto).

“Artículo 361. (...) Los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. (...)” (subrayado fuera de texto).

Observamos la aplicación del NBI, resaltado como factor en las fórmulas de liquidación en la ilustración 2.

Ilustración 2. Fórmulas de distribución de asignación departamental del sistema general de regalías y participación de agua potable del sistema general de participaciones

$$AIR_{Dpto}^{100\%} = \frac{(Factor\ Pobreza_{Dpto} \times Factor\ Población_{Dpto} \times Factor\ Desempleo_{Dpto})}{\sum_{Pais} (Factor\ Pobreza_{Dpto} \times Factor\ Población_{Dpto} \times Factor\ Desempleo_{Dpto})} \times (34\% \text{ del SGR})$$

Donde

$$Factor\ Pobreza_{Dpto} = (NBI_{Dpto} / NBI_{Nacional})^{0,5}$$

$$Factor\ Población_{Dpto} = (Población_{Dpto} / Población_{Nacional})^{0,4}$$

$$APSB_x = Dc_x + Paf_x + Ac_x + NBI_x + Aef_x$$

Fuente: DNP. Ley 2056 de 2020 y ley 715 de 2001.

Es decir, la función de redistribución por medio de las transferencias en el proceso de liquidación se cumple de forma correcta al incluirse en las fórmulas de liquidación los factores pertinentes a su focalización.

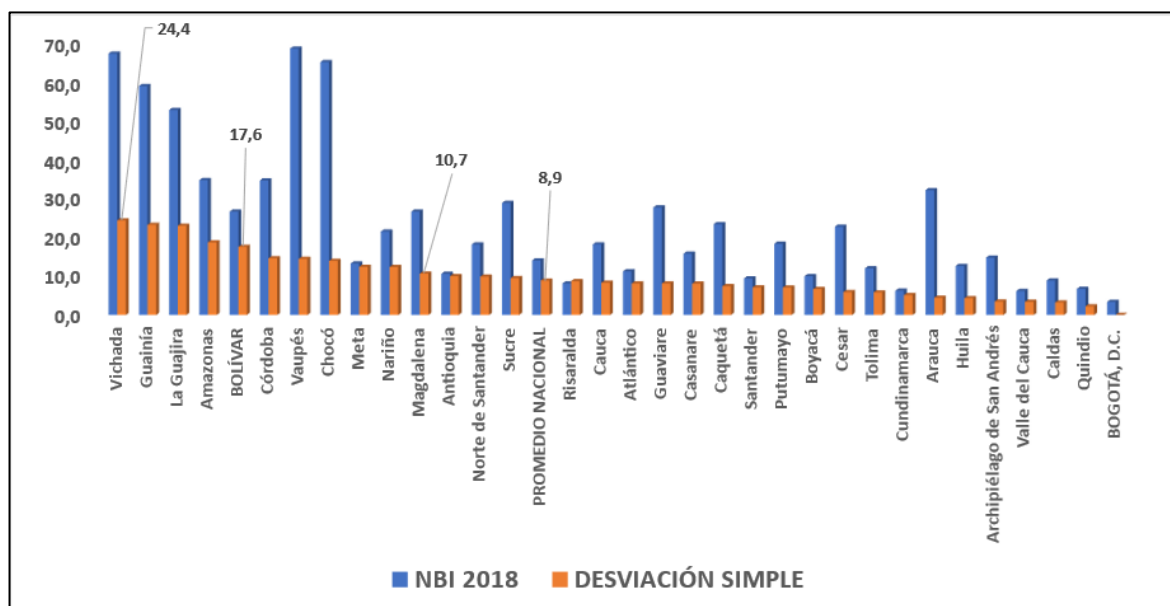
El segundo proceso de la redistribución de transferencias, la asignación, corresponde al monto liquidado y girado a cada una de las unidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), beneficiarias de dichas transferencias y depende de la particular estructura de cada una de las unidades de asignación (departamentos o municipios) respecto a los criterios de liquidación aplicados (ver ilustración 1).

Para algunos departamentos el índice departamental de pobreza – NBI – con el cual se liquidan los recursos de ese nivel está muy alejado, no es representativo, del NBI de gran parte de sus municipios, y con ello algunos estarían percibiendo transferencias departamentales, medida en términos per cápita, por debajo de su real nivel de pobreza. Por ejemplo, el actual

NBI departamental de Bolívar del 26.73, no es representativo del NBI de 93.44 de San Jacinto-Bolívar.

El nivel de “representatividad” del NBI departamental respecto a los municipales, lo medimos con la desviación estándar, calculada para los 32 departamentos en el gráfico No 1.

Gráfico 1. Índice departamental de necesidades básicas insatisfechas – NBI – 2018 y desviaciones municipales

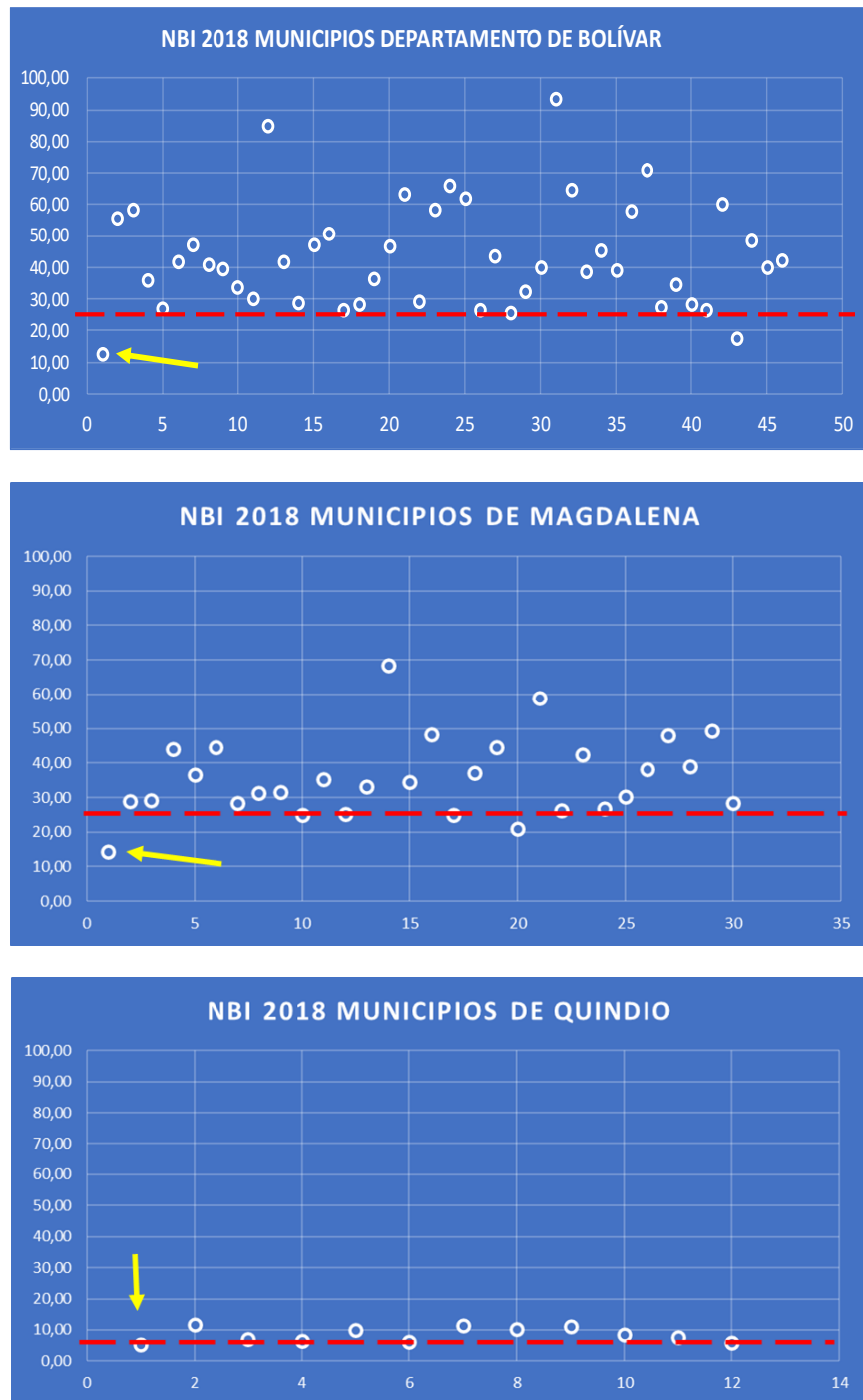


Fuente: DANE, 2018. Elaboración propia.

Bolívar y Magdalena son el cuarto y undécimo departamento con mayor desviación de los niveles de pobreza – NBI - de sus municipios respecto al promedio departamental (gráfico No 2), en comparación con departamentos de baja desviación de su NBI promedio (línea roja en el gráfico No 3), como es el caso de Quindío o Valle del Cauca¹.

¹ La información del gráfico No 2 también permite medir la relación entre el nivel de pobreza NBI y el nivel de desviación: a mayor desviación, mayor nivel de pobreza NBI. La dependencia de las dos variables es confirmada por el cálculo de su correlación, la cual es positiva del 0,77.

Gráfico 2. Índice municipal necesidades básicas insatisfechas – NBI – y promedio NBI departamental. Comparativo Magdalena, Bolívar y Quindío

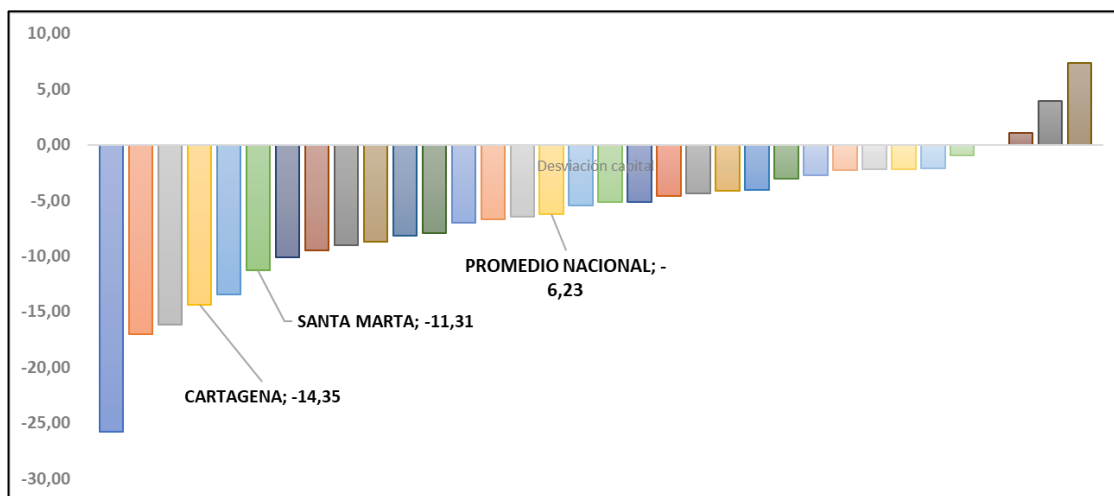


Fuente: Dane. Cálculos del autor.

Ser liquidados con un nivel de pobreza NBI inferior al real, configura un problema de probable “pérdida de recursos” para unos territorios de alto nivel de pobreza NBI y, por otro lado, la contraparte son territorios “no tan pobres” como las capitales departamentales (flecha amarilla gráfico 2), que acceden a más recursos de los que sus índices de pobreza ameritan. Un claro ejemplo de un sistema fiscal “extractivo” (Acemoglu & Robinson, 2012).

En el gráfico No 4 observamos que en la anterior situación se encuentran veintiocho de las 32 capitales departamentales, entidades que poseen menor índice de pobreza NBI que el promedio departamental.

Gráfico 3. Índice departamental de necesidades básicas insatisfechas – NBI – 2018. Promedio de desviaciones de capitales departamentales



Fuente: DANE, 2018. Elaboración propia.

Entre estas, las capitales de Bolívar y Magdalena, Cartagena y Santa Marta, poseen el quinto y sexto nivel de desviación de NBI más alto respecto al promedio departamental, es decir serían de las capitales que más se estarían beneficiando del mayor nivel de pobreza NBI de sus departamentos jalonado por los municipios más pobres. Su desviación, favorable en este caso para ellas, les permite acceder a liquidación de transferencias con 11,31 y 12,05 puntos por

encima de su real nivel de pobreza, (ver tabla No 1), el doble del promedio nacional de desviación que es 6.23 puntos.

Específicamente los municipios de las subregiones del sur del Magdalena (Gobernación del Magdalena, 2022) y Depresión Momposina y Las Lobas en Bolívar (Gobernación de Bolívar, 2022), presentan un índice de pobreza NBI ponderado de 39,00%. Es decir que en Magdalena y Bolívar estarían accediendo a transferencias departamentales 14,14 y 15,24 puntos respectivamente, el nivel de desviación, por debajo de su real nivel de pobreza NBI (Torres Ruidiaz, La pobreza de los que no marchamos, 2017).

Tabla 1. Índice departamental de necesidades básicas insatisfechas – NBI – 2018. Desviación subregional y de las capitales departamentales en Magdalena y Bolívar

		NBI (%)	
		NBI 2018 (%)	DIFERENCIA CON NBI PROMEDIO DPTAL ACTUAL (1 y 2)
1	MAGDALENA SIN NUEVO DPTO	25,54	
2	BOLIVAR SIN NUEVO DPTO	24,44	
3	SANTA MARTA	14,23	-11,31
4	CARTAGENA	12,38	-12,06
8	MUNICIPIOS SUBREGIÓN SUR DE MAGDALENA	39,68	14,14
9	MUNICIPIOS SUBREGIÓN LAS LOBAS Y DEPRESIÓN MOMPOSINA DE BOLIVAR		15,24
10	PROMEDIO NACIONAL	14,13	

Fuente: Dane, censo 2018. Cálculos propios.

Así las capitales de Bolívar y Magdalena terminarían accediendo a transferencias a las cuales por su nivel de NBI no tendrían derecho. Por ejemplo, el 60% del Fondo de Compensación Regional del Sistema General de Regalías estaba limitado a departamentos con municipios con NBI superior a 30% (departamentos receptores por criterio de pobreza departamental) y municipios con NBI superior a 35% (municipios receptores por criterio de pobreza municipal) (Ley 1530 de 2012. art.34). De los 30 municipios del Magdalena, Santa Marta es el único que no cumplía este criterio pues su NBI era de 29.05% (DANE, 2005), por

debajo de los dos límites requeridos. No obstante, el promedio NBI de 47.63% del Magdalena, jalonado por los otros 29 municipios, le permitió a Santa Marta participar para recursos departamentales en esa bolsa, la cual se hizo efectiva con el proyecto “mejoramiento de la vía Santa Marta – Minca” por un valor de \$6.559 millones (DNP-SUIFP-SGR, 2019), financiado con la bolsa de Compensación regional.

En síntesis, la “forma” o diseño de la organización político-administrativa actual, la forma de agrupación de municipios en los actuales departamentos, estaría incidiendo en las altas desviaciones del NBI, “fugándose” de los municipios más pobres transferencias a municipios “ricos”, contrariando la estrategia de focalización por pobreza de las transferencias y la función estatal de “redistribución” de la política fiscal, con criterio de justicia social territorial.

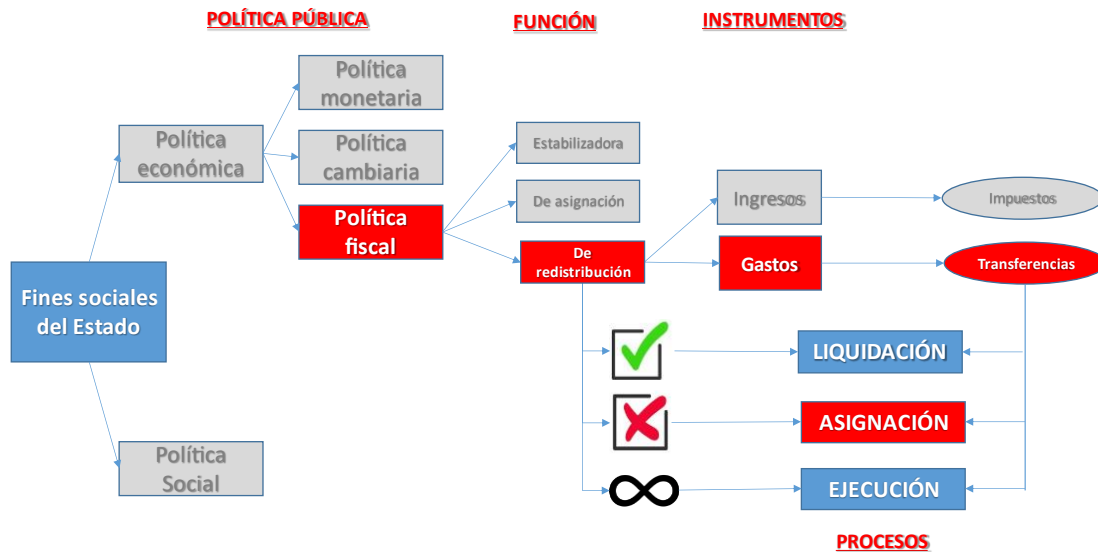
Es decir, en el segundo proceso de la función de redistribución de transferencias, el de asignación, no se estaría cumpliendo en forma óptima el objetivo a nivel departamental, por las referidas imperfecciones en la agrupación de las unidades de asignación como son los departamentos.

El tercer proceso atinente al objetivo de redistribución de las transferencias es el de su ejecución de parte de las entidades territoriales, el cual dependerá de la particular administración y direccionamiento de las transferencias de parte de cada una de las 1134 entidades territoriales, un proceso de difícil evaluación en términos generales, que implicaría incorporar otros elementos de análisis.

En síntesis, el proceso de liquidación cumple los preceptos redistributivos de las transferencias (\forall en la ilustración 2) mientras en el proceso final de ejecución es de muy compleja comprobación (∞ en la ilustración 2). Centraremos nuestro análisis en el proceso de asignación de las transferencias, específicamente las correspondientes a una de las unidades de

asignación de estas como son los departamentos, cuyos criterios de agrupación estarían dificultando la función redistributiva de las transferencias de parte del estado (x en la ilustración 2) y contrariando los preceptos legales de focalización y teóricos como el de justicia social territorial.

Ilustración 3. Cumplimiento de la función de redistribución en los procesos de las transferencias.



Fuente: Musgrave (1991). Elaboración propia

¿Un modelo de reorganización político-administrativa departamental, con municipios de las subregiones las Lobas y Depresión Momposina de Bolívar y sur del Magdalena, mejora la función estatal de “redistribución” a través del proceso de asignación de transferencias y de justicia social territorial para esos territorios?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo general

Analizar el efecto de la organización político-administrativa en la función estatal de redistribución en el proceso de asignación de transferencias del nivel departamental y plantear escenarios alternativos, acorde con criterios de equidad y justicia social territorial, para municipios de las subregiones Sur del Magdalena y Depresión Momposina y Las Lobas de Bolívar.

1.2.2 Objetivos específicos

- Evaluar el sistema de distribución y focalización de transferencias existente y plantear medidas administrativas para su mejoramiento.
- Determinar el nivel de desviación de los índices de pobreza municipales respecto al departamental y su incidencia sobre la estrategia de focalización por pobreza de las transferencias departamentales del Sistema General de Regalías.
- Determinar la relación entre el modelo de asignación de transferencias departamentales focalizadas por pobreza, con los niveles de pobreza en las subregiones Sur del Magdalena y Depresión Momposina y Las Lobas de Bolívar.
- Plantear escenarios alternativos de organización político-administrativa departamental que ajusten la asignación per cápita de transferencias focalizadas por pobreza, a los reales índices de NBI de los territorios.

1.3 Justificación

La reorganización político-administrativa de los territorios departamentales ubicados en el sur del caribe y la Depresión Momposina es un tema que ha colocado en vigencia la propuesta de campaña del presidente electo Gustavo Petro sobre la creación del nuevo “Departamento del Río” (Petro Urrego, Esta es mi propuesta para crear el Departamento del Río en el Magdalena medio. Júzgenla ustedes, 2022), en su programa de gobierno bajo los ejes “ordenamiento (reorganización) territorial alrededor del agua” y “de la desigualdad a una sociedad garante de derechos” (Petro Urrego & Marquez, Gustavo Petro, 2022) y en su Plan de Desarrollo bajo el eje “ordenamiento del territorio alrededor del agua” (DNP, 2022).

Esta propuesta del presidente Petro tiene antecedentes en las movilizaciones y procesos ciudadanos para la creación de un nuevo departamento, que entre 2009 y 2013 se dieron en la subregión de la Depresión Momposina (Heraldo, 2012), en el Magdalena Medio (El Magdalena Medio, ¿un nuevo departamento?, 2008) y las que actualmente se llevan a cabo en el sur del Cesar y sur de Bolívar (Sur Caribe Colombia, la vieja idea de crear un nuevo departamento, 2021).

Previamente, en 2010 el plan de desarrollo del presidente Juan Manuel Santos ya había contemplado entre las iniciativas de “ordenamiento político administrativo” el proyecto de creación del departamento en la Depresión Momposina en la estrategia “consolidación de áreas de desarrollo territorial” (DNP, 2010, pág. 47)

Es decir, la propuesta de reorganización territorial departamental en el sur del caribe, coincidente con el objetivo del presente trabajo, hizo el tránsito a política pública del nivel nacional.

Una de las aplicaciones de la organización político-administrativa es determinar las unidades para la asignación de recursos y transferencias, como son las entidades territoriales definidas en el artículo 287 de la constitución política. El presente trabajo permitirá aportar elementos fiscales a esa temática.

La pertinencia fiscal para la nación y social para las comunidades es evidente, dado el papel de las transferencias territoriales como herramienta de redistribución de los recursos de la nación (Lozano E., Banco de la República, 2022) y su capacidad de impactar directamente, “aliviar”, las condiciones de pobreza de las comunidades (Moyano & Wright, 2016), no solamente bajo el entendido del flujo físico de recursos sino de estos como medio para acceder o disminuir las carencias que incentivan dichos niveles de pobreza, conforme al enfoque de capacidades de Amartya Sen (Giménez Mercado & Valente Adarme, 2016).

De la correcta distribución de las transferencias, de su efectiva liquidación y asignación a la población objetivo de las mismas, dependerán los resultados de objetivos constitucionales del Estado como es el “bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”, establecido en el artículo 366 de la constitución, y la reducción de la pobreza.

También aporta importantes elementos de discusión respecto a la importancia que tienen el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías en la estructura financiera de la nación y de las entidades territoriales: En 2021 las transferencias a las entidades territoriales fueron el 16% del Presupuesto total de la Nación y, para el caso de los Departamentos, en 2020 “el indicador de dependencia de las Gobernaciones de las transferencias (tuvo) un promedio de 65,71%” (DNP, 2021). Para el caso de las variables contempladas en nuestro estudio, como es el NBI, de los recursos distribuidos en propósito general y agua potable

el 59,2% dependen del criterio de población y pobreza, equivalentes al 10.7% de la bolsa total del SGP para 2020.

Uno de los elementos centrales de nuestro análisis es el índice de necesidades básicas insatisfechas – NBI – como factor de la fórmula de asignación de transferencias del sistema general de regalías y del sistema general de participaciones. Su errónea aplicación podría afectar la efectividad del criterio de focalización como parte del objetivo general del Estado de “corregir las desigualdades sociales y las condiciones de pobreza extrema en que se encuentra buena parte de la población” (Varela Barrios, 2013), y en contravía a preceptos legales del gasto público para la “consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población” como establece el artículo 3 de la ley 152 de 1994.

En lo atinente a la aplicación de la propuesta, podría considerarse que la estimación de las correlaciones entre transferencias y los índices de pobreza planteados, se enmarcan en los análisis teóricos de justicia social territorial a que alude D. Harvey (Harvey, 1977)

El primer paso para plantear probables soluciones a esa “fuga” de transferencias de territorios pobres es determinar y cuantificar la magnitud de estos por discordancias, no en las fórmulas de distribución que es adonde tradicionalmente se enfocan las políticas y correctivos, sino en probables defectos de diseño de las unidades de distribución, en este caso los departamentos.

Con ello se pueden aportar nuevos elementos de análisis sobre la efectividad de las políticas de ordenamiento territorial y de asignación de transferencias y su relación con el desarrollo territorial, el efectivo y reclamado papel del ordenamiento territorial como política de estado: “la ordenación del territorio efectiva a partir de su organización espacial y pertinente a

las demandas sociales” (Massiris Cabeza, Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial, 2008).

Así mismo, este análisis es aplicable a otros instrumentos redistributivos a nivel territorial como los subsidios y las transferencias condicionadas.

Aunque el análisis se concentra en un caso subregional, centro del departamento de Bolívar y sur del Magdalena, sus conclusiones y análisis comparativo son aplicables a otras regiones del nivel nacional y a otras temáticas como el análisis espacial: El hecho, que a la población no lleguen los recursos suficientes para ejecutar las políticas públicas para la superación de la pobreza, medido en una asignación per cápita de transferencias inferior a la que amerita el nivel de pobreza NBI de cada municipio, podría guardar relación con la actual consolidación y persistencia de clústeres de pobreza en las subregiones Depresión Momposina y Lobos de Bolívar y Sur del Magdalena (Pérez V., 2005).

Este proyecto aporta al análisis de propuestas de mejoramiento social, fiscal, espacial y legal relacionadas con la óptima y efectiva distribución de transferencias a los territorios, así mismo en procesos de rediseño territorial en curso como son el régimen de las futuras Regiones Entidades Territoriales - RET- mediante la ley 1962 en 2019, en la modificación del Sistema General de Participaciones que actualmente se adelanta en el Congreso de la República y, muy especialmente, en la reglamentación del artículo 23 de la ley 1454 de 2011 y el artículo 13 de la ley 2200 de 2022 sobre requisitos para crear nuevos departamentos, que específicamente incorpore o considere factores de homogeneidad en las variables asociadas a la distribución de transferencias.

2. CAPÍTULO 2

2.1 Antecedentes

Revisamos los antecedentes de los tres ejes conceptuales planteados como son la reorganización político-administrativa departamental, la focalización de transferencias y la espacialización de la pobreza.

2.1.1 Antecedentes sobre propuestas de reordenamiento territorial departamental.

En 1969 Ernesto Guhl y Miguel Fornaguera, con su trabajo *Ordenación y territorio con base en el epicentrismo regional*, plantean un reordenamiento subregional mediante la constitución de setenta y cuatro comarcas, equivalentes a los treinta y dos departamentos y territorios nacionales de entonces, basados en el criterio de “epicentrismo urbano”, definido como “un centro urbano (que) ejerce la totalidad o parte de estas funciones para la población que reside en él y para la que habita en un área rural circundante más o menos extensa según su importancia, y el desarrollo de la viabilidad de su derredor” (Guhl & Fornaguera, 1969). En esta propuesta la Región Caribe pasaría de ocho departamentos a diez comarcas, tres de las cuales estarían ubicadas en la Depresión Momposina con epicentro en El Banco, el Bajo Cauca y Barrancabermeja.

Entre 1966 y 1970 el Departamento Nacional de Planeación, dentro de la propuesta del rediseño de regiones, plantea seis nuevos departamentos en la nueva región del Magdalena Medio, con epicentro urbano en Barrancabermeja (IGAC, 2012), propuesta igualmente coincidente con la del presente trabajo.

A finales de los ochenta, Ángel Miguel Massiris plantea una organización en veintiún regiones y doscientas Provincias (departamentos), bajo el criterio de conceptos como la

morfometría (la forma ideal de las entidades) y propinquidad (distancia entre los centros poblados), las cuales permitirían implementar principios de solidaridad financiera, localización más racional y rentable de las instalaciones públicas, mejor prestación de los servicios públicos, eficiencia en costos de los recursos y mayor unidad entre las circunscripciones administrativas. En esta propuesta la Región Caribe se dividiría en dos provincias: Depresión Momposina y Magdalena Medio. (Massiris, Racionalidad espacial de la actual división político-administrativa de Colombia: Hacia una nueva regionalización departamental, 1987).

A raíz de la nueva dinámica en ordenamiento territorial promovida en la Constitución de 1991, en 1994 el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC – bajo la dirección de Orlando Fals Borda y su papel en la Comisión de Ordenamiento Territorial, presenta ante la Comisión de Ordenamiento Territorial una división en setenta y tres provincias, para reemplazar a los departamentos existentes, basado en los criterios de historicidad de las Provincias, criterios sociológicos y ambientales como el ordenamiento de cuencas (IGAC, 2012). Siete de estas provincias estarían ubicadas en los sures de Magdalena, Cesar, Bolívar y nororiente de Antioquia y occidente de Santander.

Las anteriores propuestas plantean nuevas agrupaciones municipales a partir de los departamentos existentes, pero no relacionan la modificación del ordenamiento territorial con ejercicios de proyección fiscal de los nuevos entes, para efectos de determinar cambios en la asignación de transferencias, por ejemplo.

La iniciativa popular de la Depresión Momposina entre 2009 y 2013, coloca en consideración criterios fiscales de la creación de un nuevo Departamento, como por ejemplo el impacto en el nuevo departamento del endeudamiento de los departamentos de origen, durante en las audiencias públicas llevadas a cabo en el Senado de la República y en la Cámara de

Representantes (Congreso de la República, 2009) y plantea un análisis de los cambios en la asignación de transferencias del sistema general de regalías, por efecto del reacomodamiento de los índices de pobreza – NBI- derivado de la creación del nuevo departamento. Este documento de mi autoría es la base de la hipótesis planteada en la presente propuesta (Torres Ruidiaz, Incremento de recursos mediante reordenamiento territorial del Caribe, 2017)

Otros trabajos como es *evaluación del desempeño fiscal de los municipios que conforman la propuesta de creación del nuevo departamento de la Depresión Momposina (2000-2010)*, se realiza un análisis fiscal de los municipios integrantes de esa propuesta a través del índice de desempeño fiscal. (Gamarra & Mestre, 2018).

Otro trabajo que relaciona la creación de nuevas entidades territoriales con sus efectos fiscales es *La creación de municipios en Colombia después de la constitución de 1991. Un primer acercamiento*, que aborda un análisis con un enfoque cronológico y estadístico-temporal de dichos procesos, concluyendo una supuesta “debilidad fiscal” (Chaparro, 2013)

La “debilidad fiscal”, mencionada en las dos investigaciones anteriores de Chaparro y Gamarra es casi que un “lugar común”, que no es lo suficientemente demostrado en esos dos trabajos y que, es posible, sea una situación generalizada para todos los municipios y no sólo para aquellos creados en los períodos y procesos analizados, además de no lograr demostrar la evidencia de las variables fiscales como determinantes del desarrollo socioeconómico de los municipios. Pero es válido para el presente trabajo como antecedente de efectos fiscales de procesos de reordenamiento territorial.

Desde un enfoque histórico regional, (Chajin, 2015) en *una reflexión desde la provincia al proceso de regionalización del caribe colombiano*, examina los antecedentes históricos de los

procesos sociales de reordenamiento territorial en la Depresión Momposina y el Caribe. Dedicó un extenso apartado Chajín a examinar los aportes en ese sentido de Orlando Fals Borda.

Fals Borda, desde un enfoque histórico y sociológico, planteó en varias de sus obras, especialmente en tres de los cuatro tomos de Historia Doble de La Costa, el proceso social y ciudadano, de creación de nuevos departamentos con municipios ejes El Banco, Magangué, Aguachica y Mompox: “... Conviene replantear las implicaciones y condiciones de las actuales divisiones territoriales y, más específicamente en la Depresión Momposina (...). No existe razón ni fundamento práctico para que la Depresión Momposina esté dividida y administrada por tres Departamentos (Bolívar, Magdalena y Cesar). Desde tres capitales lejanas, extrañas y distintas. Siendo una sola unidad geográfica y con una historia común (...). La presente reflexión colectiva se dirige a insistir en ella y a pedir que se acometa, ahora cuando se abre un debate para proponer reformas constitucionales necesarias” (Fals Borda O. , Insurgencia de las provincias hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia., 1987).

2.1.2 Antecedentes sobre asignación de transferencias a entidades territoriales.

En el estudio *Transferencias intergubernamentales a los municipios en Colombia 2000 – 2015: impacto fiscal, progresividad y criterios de asignación*, elaborado para Fedesarrollo en 2017, Juan G. Zapata y Jairo Núñez, analizan los criterios de focalización aplicados a la bolsa de propósito general del Sistema General de Participaciones para determinar los cambios en la distribución a los municipios y realizan recomendaciones para mejorar la asignación de aquellos con mayores desventajas en términos fiscales, aspecto este último relacionado con uno de los objetivos específicos del presente trabajo referente a alternativas de reorganización político-administrativa de los departamentos

como sujetos beneficiarios de las transferencias del sistema general de regalías. (Zapata & Nuñez, 2017)

Una nota de mi autoría en el diario el Informador plantea la relación entre la desviación de los niveles de pobreza NBI y la asignación de transferencias: “el alto nivel de desviación estándar del nivel de pobreza intermunicipal (17 en el Magdalena y 22 en Bolívar) (...) una trampa técnica que causa que los municipios más pobres reciban recursos por debajo de su real nivel de pobreza, mientras las capitales Santa Marta y Cartagena lo hacen por encima de este.” (Torres Ruidiaz, La pobreza de los que no marchamos, 2017).

Aunque su objetivo fue evaluar los resultados de varios programas sociales, ninguno de ellos de corte fiscal como el de la presente propuesta, el documento del Departamento Nacional de Planeación *Mecanismos de focalización Cuatro estudios de caso*, publicado en 2007, sienta un valioso aporte en el marco teórico y las experiencias internacionales de los instrumentos de focalización como componentes de políticas públicas para la reducción de la pobreza. Concluye el estudio sobre la necesidad de realizar ajustes a las estrategias de focalización para disminuir errores de “inclusión y exclusión” de beneficiarios en dichos programas. (DNP, 2007)

Así mismo, en *La política fiscal y los efectos redistributivos de los impuestos y los subsidios en Colombia*, (Gonzalez, 1996) detalla como la focalización impacta sobre otras políticas y objetivos macroeconómicos del Estado, como la redistribución del ingreso, concluyendo que si existe una relación directa entre asignación de transferencias a los territorios y el nivel de desarrollo de estos.

El objetivo final de la focalización es lograr la equidad. Aplicado al contexto de la acción del Estado, referenciamos la definición general de Villegas sobre “la equidad” como “un asunto político”: “(...) la equidad no tiene espacios definidos para su ejercicio; tan solo se requiere la

decisión de enfrentar situaciones de distribución consideradas injustas (...)” (Villegas & Toro, 2011) (subrayado fuera de texto), el caso específico del presente estudio.

La discordancia entre los factores de liquidación de transferencias de las subregiones y los agregados regionales, como determinante de erróneas asignaciones, es confirmada en otros territorios del país: “(...) no hay patrones aleatorios en la distribución de la pobreza en el territorio y más aún, (...) dichos patrones tienden a presentarse en clústeres, por lo que las disparidades económicas de las regiones de Colombia tienen un referente espacial y por ello se esperaría que las políticas económicas también los tuvieran. Sin embargo, las transferencias del Gobierno nacional no están focalizadas en dichos clústeres de pobreza (Galvis & Meisel, 2009).”

Antonio Hernández Gamarra comprueba en su estudio como Magdalena y Bolívar están entre las entidades que más recibieron recursos de regalías: “para el bienio 2015 y 2016, Bolívar y Magdalena ocupan el segundo y cuarto lugar en asignaciones entre los departamentos no productores”. (Hernández Gamarra, 2015). Aunque Hernández Gamarra utiliza el índice de pobreza monetaria como variable comparativa, su comportamiento es el mismo del NBI, criterio de focalización para asignar transferencias de regalías.

2.1.3 Antecedentes sobre el análisis espacial de la pobreza.

Referenciamos el aporte de Gala Gómez para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL – donde analiza a la luz de varias experiencias internacionales la conformación de clústeres, unos positivos y otros negativos, como resultado de factores macroeconómicos y limitaciones propias del contexto local (Gómez, 2005).

Así mismo, Galvis y Meisel en *Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: Un análisis espacial*, publicado por el Banco de la República en 2010, examinan la

“fuga” de recursos de forma interterritorial, por imperfecciones en el criterio de focalización (Galvis & Meisel, 2010), coincidente con nuestro análisis a nivel interregional.

Por la referencia directa que realiza al territorio objeto de análisis en nuestra propuesta, podríamos decir que el principal referente sobre espacialización de la pobreza es *Dimensión espacial de la pobreza en Colombia*, donde Gerson Javier Pérez diseña la ubicación de clústeres de pobreza municipales, medidos a través de los índices de necesidades básicas insatisfechas – NBI – e índice de calidad de vida – ICV, estableciendo su relación con la ubicación geográfica de los municipios, el “efecto vecindad sobre la pobreza”, utilizando métodos estadísticos I de Moran. Sus conclusiones, basadas en datos del censo de 1993, evidencian la existencia de clústeres de pobreza en la subregión de la Depresión Momposina (Pérez, 2005), relaciones que se mantienen con los censos de 2005 y 2018, y que sustentan los efectos de nuestro planteamiento.

Gerson Pérez anota que las discordancias del análisis a nivel departamental, respecto a las agrupaciones resultantes de los niveles municipales son determinantes en la existencia de clústeres de pobreza a partir de los indicadores NBI e ICV: “a nivel municipal es posible encontrar muy importantes relaciones, que a nivel departamental fue imposible observar” (Pérez V., 2005, pág. 21),

En lo espacial son relevantes los conceptos de propincuidad y morfometría (Massiris, Racionalidad espacial de la actual división político-administrativa de Colombia: Hacia una nueva regionalización departamental, 1987) respecto a los cuales realicé un análisis comparativo con la organización territorial de otros países, estableciendo la relación directa entre el tamaño de los departamentos y el nivel de corrupción e inversa con el nivel de desarrollo (Torres, Rodríguez, & Fernández, 2009).

La justicia social territorial planteada por Harvey relaciona las asignaciones per cápita con la distribución justa acorde a las “necesidades”, y la propuesta de reorganización político-administrativo con sus anotaciones sobre la “respuesta institucional” adecuada en aras de mejorar la distribución justa del ingreso, incluso modificando límites territoriales (Harvey, 1977).

2.2 Marco teórico

Conforme a los antecedentes, los marcos conceptuales básicos de la presente propuesta son el ordenamiento territorial, la pobreza, las transferencias y la focalización.

Respecto a las recomendaciones para ampliar este marco referencial y los mismos objetivos del trabajo, a campos como “políticas de empleo y crecimiento, fundamentales para una visión integral de desarrollo”², el trabajo se delimita al análisis de la función redistributiva del estado a través de las transferencias, no quiere ello decir que sus objetivos no tengan correlación con los marcos conceptuales recomendados, como elementos futuros de evaluación de la política pública analizada. No obstante, incluirlos desde esta etapa añadiría elementos poco pertinentes al modelo analizado, bajo el riesgo de disminuir los efectos de correlación reales que se establecieron.

Al respecto son pertinentes las recomendaciones de Esther Duflo sobre la conveniencia de concentrarnos en problemas concretos en los que hay evidencia y consenso (la asignación efectiva de transferencias), en lugar de agobiarnos con la magnitud de los problemas (por ejemplo variables macroeconómicas como el desempleo y el crecimiento económico, de los cuales, de hecho, no se aplican mediciones en este territorio), y que aumenta el optimismo el concentramos en problemas específicos en que podemos progresar paso a paso. (Duflo, 2024)

2.2.1 Ordenamiento territorial.

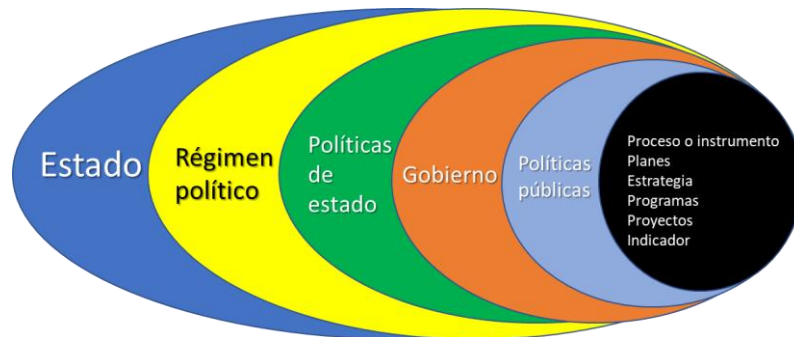
Las políticas de estado son aquellas que trascienden al ejercicio del gobierno y a más de un nivel del Estado (Lahera, 2004), como parte de las creencias e ideologías institucionales, casi que de modo supranacional (Bernazza, 2011, pág. 5), al nivel de la definición misma del Estado

² Evaluación del Trabajo de Grado en Gerencia de Políticas Públicas de Edward Torres Ruidiaz – Evaluador: Fernando Estrada. Agosto de 2024.

o de los principios o derechos fundamentales que rigen sus fines, las *politics* (Albaladejo, 2014). (ver ilustración 4). Pueden ser impuestas bajo el esquema vertical del gobierno de turno o concertadas bajo un esquema de decisión horizontal con la participación de diversos actores (Arroyave, 2011, pág. 105).

De allí hacia abajo se desprenden las herramientas de ejecución de dichas políticas públicas, las *policys* (Albaladejo, 2014, pág. 18), en un papel secundario como instrumento de ejecución de aquellas, bien sea sustantivo o procedimental (del Tronco Paganell & Paz-Gómez, 2022) (ver ilustración 4).

Ilustración 4. Las categorías en la acción del estado



Fuente: Elaboración propia basado en (Arroyave, 2011)

La definición dada al ordenamiento territorial nos da una idea de su papel o categoría en el funcionamiento del respectivo estado, bien sea en la cúspide como política pública o *politics* o como *policys* implementador de las medidas “reparadoras” de los problemas públicos (Arroyave, 2011).

En la parte más alta, como política de estado lo ubican las definiciones de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Massiris, Universidad para la cooperación internacional, 2022) y las mismas definiciones que le otorgan Massiris (2005) Aguilar (1989) y Méndez (1990).

“...se trata de una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo” (Massiris C., 1997)

“(...) trata del manejo político-administrativo de los conjuntos humanos que ocupan espacios geográficos concretos donde comunidades ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente.” (Fals Borda O. , 1999).

“(...) es una política de estado y un instrumento de planificación que permite una apropiada organización político-administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente.” (Instituto geográfico Agustín Codazzi - IGAC, 1997).

"(...) la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Disciplina científica, técnica administrativa y acción política, concebida como práctica interdisciplinaria y global para lograr el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio". Carta Europea de Ordenación del Territorio, suscrita por todos los países de la Comunidad Europea, como resultado de la Conferencia de ministros responsables de la Ordenación del Territorio, 1993. (Massiris Cabeza, Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial, 2008, pág. 110)

Massiris y el enfoque institucional del IGAC le otorgan al ordenamiento territorial el máximo nivel jerárquico como política de estado, “el qué”, pero sin desligarlo de su aporte como instrumento auxiliar de las demás políticas públicas. El enfoque de la carta europea le otorga el máximo nivel jerárquico, el supraestatal, como política transversal o auxiliar de las demás

mientras Fals Borda en este concepto lo baja al nivel de “instrumento” como estrategia de manejo.

El ordenamiento territorial en el papel de “el cómo”, su papel como referente “espacial” está presente en todos los conceptos anteriores y en el enfoque político-administrativo del IGAC y Fals y que no consideran Massiris y la Carta Europea. Se incluyen también en esta categoría inferior las definiciones del ordenamiento territorial como “proceso” (Velásquez, 2009, pág. 159).

Como concepción oficial del ordenamiento territorial en Colombia, aunque no aparece en el artículo 151 de la Constitución Política entre los cuatro asuntos de competencia de leyes orgánicas (reglamento del Congreso, presupuesto, plan de desarrollo, y competencias de entidades territoriales), los artículos constitucionales 297, 307 y 329 elevan el concepto del ordenamiento territorial a la categoría de ley orgánica.

Precisamente, el más reciente y formal concepto para Colombia es el de la ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial-LOOT, que luego de decenas de intentos y variadas versiones, plasmó el siguiente concepto de ordenamiento territorial (subrayado fuera de texto):

“(…) un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente

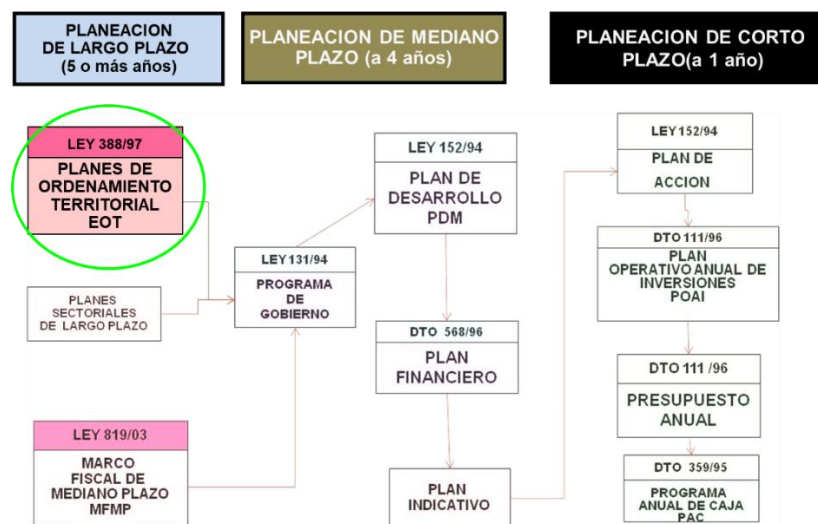
armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia....”

Es decir, la Constitución colombiana plantea, pero la ley no desarrolló al ordenamiento territorial al nivel de política de estado, dejándolo a nivel de “proceso” o instrumento sustantivo de política pública (del Tronco Paganell & Paz-Gómez, 2022).

No obstante, y contrariando a la LOOT, el actual Plan de Desarrollo Nacional del presidente Gustavo Petro le otorga al “ordenamiento territorial alrededor del agua” el nivel de dimensión, uno de los tres pilares del plan, el mismo enfoque transversal supra estatal que le otorga la Carta Europea. Es el mayor nivel que ha recibido el ordenamiento territorial, esta vez desde la principal política pública nacional que es el plan de desarrollo nacional (DNP, 2022).

Como instrumento sustantivo, el ordenamiento territorial en Colombia está presente en las funciones estatales de organización político-administrativa, ordenamiento ambiental, distribución de recursos y circunscripciones electorales, las cuales guardan íntima relación y aplicación con lo expuesto en el presente documento.

Ilustración 5. El ordenamiento territorial como instrumento de política pública.



Fuente: elaboración propia.

Como instrumento de política pública el Plan de Ordenamiento Territorial aporta el enfoque espacial a los demás componentes fiscales (marco fiscal de mediano plazo, presupuesto, plan financiero y PAC) y sectoriales (plan de desarrollo y plan de acción), en el horizonte de planeación de largo plazo, conforme a los criterios de la ley 388 de 1997 (ver ilustración 3).

2.2.2 Enfoque político-administrativo del ordenamiento territorial.

La anterior divergencia entre el “deber ser” y la realidad legal, se traslada a la aplicación práctica del ordenamiento territorial en Colombia, las que Massiris (2000) resume como concepciones “sesgadas” del ordenamiento territorial: el sesgo urbanístico, el sesgo político administrativo y el sesgo ambiental, visiones que, aunque pertinentes, están alejadas de la visión internacional del ordenamiento territorial (Massiris Cabezas, 2000). Y de la visión constitucional, como vimos anteriormente.

Y esos tres sesgos podrían agruparse en apenas dos, pues las jurisdicciones ambientales establecidas para las Corporaciones Autónomas Regionales en el artículo 23 de la ley 99 de 1993, las restringe a las “entidades territoriales departamentales o municipales”, aspecto que no coincide con la unidad geopolíticas, ecosistémica o biogeográfica, o hidro geográfica, subsiguientemente mencionadas en la ley 99 de 1993. Es decir, lo ambiental terminó siendo absorbido por lo político administrativo.

Y lo político administrativo también termina absorbiendo otras aplicaciones del ordenamiento territorial como son las jurisdicciones electorales (asignación departamental y municipal de curules de representación política), administrativas y fiscales (distribución departamental y municipal de competencias y recursos a las entidades territoriales). Su efecto en diversos campos de la política pública es evidente.

La organización político-administrativa en departamentos es una de las aplicaciones del ordenamiento territorial en el régimen legal colombiano. Los orígenes de dicho diseño en la época colonial están sustentados en criterios, o “asuntos de Estado”, de vigencia muy discutibles y que, no obstante, con ligeras adaptaciones a los acontecimientos históricos, sigue siendo la base del ordenamiento actual (Fals Borda O. , sogeocol, 2022).

Este sesgo político administrativo termina siendo la base de la definición misma de ordenamiento territorial de Fals: “(...) manejo político-administrativo de los conjuntos humanos que ocupan espacios geográficos concretos, donde las comunidades ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente”, la organización territorial del poder (lo político) y de las instituciones (lo administrativo) (Fals Borda O. , Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia, 1998)

2.2.3 Evolución de la organización político-administrativa de Colombia.

Desde el punto de vista histórico, Massiris (1989) divide el proceso de organización político-administrativa de Colombia en cuatro etapas:

- Etapa prehispánica, comprendida al momento de la llegada de los Europeos a América. Más allá de delimitaciones geográficas puntuales del territorio, si existían “espacios vitales”, áreas de dominio de los pueblos establecidos, muy distintos de las divisiones posteriores establecidas por los españoles. Estos espacios territoriales eran administrados por cacicazgos.
- Etapa del descubrimiento y conquista del territorio, (1499 – 1550), las demarcaciones de territorios entre los conquistadores se daban de acuerdo con los territorios disputados entre ellos y la ubicación de ciudades en función del establecimiento de puntos de partida para nuevas expediciones, desapareciendo la organización social y económica de los pobladores originales.

- Etapa colonial (1550-1810). El ordenamiento político administrativo se establece en función de la legalización de propiedad de los territorios despojados y a las actividades de extracción y saqueo, con la estructura Capitanía-Gobernación-ciudad (regida por la audiencia). Entre 1550 y 1564 se organiza así: Virreinato del Perú-Audiencia de la Nueva Granada-Provincias (6). En 1564 se establece la Presidencia de la Nueva Granada.

- Etapa de organización republicana y autonomía (1810-1910). La organización territorial se da dentro de la dicotomía centralismo-federalismo, con una marcada “inestabilidad” reflejada en seis cambios de nombre del país y más de treinta modificaciones en su organización espacial y número de departamentos (Massiris, Evolución de la estructura espacial del sistema político administrativo colombiano, 1993). Durante la primera mitad predominó la organización en Provincias, hasta el modelo federal de Estados soberanos como entidades regionales y departamentos y provincias como entes subregionales, hasta el modelo centralista de 1886 que desaparece el nivel regional y retorna a los Departamentos su papel subregional, predominante hasta hoy. Las modificaciones según Massiris obedecía más a criterios “ideológicos-políticos” más no a impulso del desarrollo regional o la eficiencia pública.

- Etapa centralista (desde 1910), en la cual cambios en las dinámicas económicas, modifican las relaciones urbano-rural predominantes hasta entonces, y mayor “estabilidad² en la creación de nuevos departamentos, solamente nueve desde 1910, y de manera espaciada y no en bloque.

Massiris (1993) resume las históricas modificaciones realizadas en Colombia como “anacrónicas” y alejadas de los criterios de los países en vías de desarrollo y de los objetivos reales de la geografía administrativa (Massiris, Evolución de la estructura espacial del sistema político administrativo colombiano, 1993).

Tabla 2. Número de provincias y departamentos en Colombia 1819-2023

REQUISITOS/NORMA	Congr. Angostura 1819	CP 1821. Ley 25/24	CP 1830	CP 1832	CP 1843	CP 1853	CP 1858	CP 1863	CP 1886	Acto Legislativo 3 de 1905	ley 17 y 46 de 1905	Ley 1 de 1908	Decreto 916 de 1908	Decreto 577 de 1909	ley 65 de 1909	ley 21 de 1910	Acto Legislativo 1 de 1945	Acto Legislativo 1 de 1968	Decreto 1222 de 1986	Constitución Política de 1991	Ley 1454 de 2011 - LOOT	LEY 2200 de 2022
INICIATIVA (Nacional o Regional)	N	N	N	N	N	N	N	R	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Número de departamentos o equivalentes. Incrementos	3	12	9	19	19	38	54	70	9	9	15	34	27	25	9	14	14	22	22	32	32	32
	D	D	D	P	P	P	ES-D	ES-D (P)	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D
		3,00	-0,25	1,11	-	1,00	0,42	0,30	-0,87	-	0,67	1,27	- 0,21	- 0,07	- 0,64	0,56	-	0,57	-	0,45	-	-
Niveles territoriales	N-D	N-D-P. Can. Parr.	N-D-P. Can. Parr.	N-P. Can. Parr.	N-P. Can. Dist. Parr.	N-P. Can. Dist. Parr.	Con-ES-P. Dis	N-ES-P(M). Dis	N-D-P. M.	N-D-P-M.	N-D-P-M.	N-D-M	N-D-M	N-D-M	N-D-M	N-D-M	N-D-M	N-D-M	N-D-M	N-D-M (R-P)	N-D-M (R-P)	N-D-M (R-P)

D=Departamentos. P=Provincias. ES= Estados soberanos. N=Nación. Can=Cantones. Dist.=Distritos. Parr=Parroquias. Con=Confederación. M=municipios. R=Región

Fuente: Elaboración propia.

La organización político-administrativa de Colombia de 1821 parte de la organización heredada del imperio español y es formalizada a través de las subsiguientes constituciones políticas, con modificaciones y ajustes conforme a las dinámicas políticas y, muy especialmente, a las discusiones entre el modelo centralista y federalista, cambiando el número de niveles territoriales (nacional, regional, subregional y local), la denominación de las unidades subregionales entre provincias o departamentos y su cantidad, como podemos observar en la tabla No 2.

Denominación. Las Gobernaciones son instituidas desde las primeras formas de organización territorial de los españoles, en el orden de fundación de las ciudades, siendo la primera de ellas Nueva Andalucía y Castilla de Oro en 1509. En 1525 se funda la Gobernación de Santa Marta y posteriormente Cartagena (1533) y Popayán (1536). Las Gobernaciones eran regidas por las Audiencias, establecidas en su orden en Santo Domingo (1516), Panamá (1538), Lima (1548) y Nueva Granada (1549), de las cuales estas últimas dependían del Virreinato del Perú. La Real Audiencia de la Nueva Granada se dividía en “Gobernaciones”. A partir del virreinato de la Nueva Granada (1717) se denomina “Provincias” a las antiguas gobernaciones, manteniendo aún esta denominación paralela para el territorio de Quito. La figura del cantón era

intermedia entre la provincia y el municipio y se utilizaba para fines electorales. En 1772 se usó en forma simultánea el término “gobernación” para las divisiones de mayor importancia y “provincia” para las de menor importancia. En 1810, al momento del proceso independentista, la denominación utilizada era la de “provincia” que con la independencia fueron la base de los nuevos “estados” independientes (Mendoza Morales, 1988).

El departamento tiene su antecedente en la revolución francesa (Mendoza Morales, 1988) y surge en 1819 en la naciente República de Colombia pactada en el Congreso de Angostura que se divide en los departamentos de Venezuela, Cundinamarca y Quito, relativamente sobre la base de las gobernaciones y provincias precedentes. Permanecen hasta la constitución política de 1830 cuando desaparecen ante las provincias, con las cuales posteriormente coexisten durante el estado federal entre 1863 y 1886 en algunos estados soberanos. Vuelven a aparecer hasta la Constitución Política de 1886 a partir de la cual permanecen inmodificables hasta hoy. Unas veces asumieron la jurisdicción regional y otras veces la subregional.

Niveles territoriales. La coexistencia de departamentos y provincias entre 1819 y 1830 supuso la existencia de cuatro niveles territoriales nacional, departamental provincial y local. Entre 1832 y 1858 sólo funcionaron tres niveles y los cuatro niveles reaparecen con los estados soberanos entre 1858 y 1886. A partir de 1886 rigen durante todo el siglo XX los tres niveles nacional, departamental y local, limitando a los departamentos al nivel subregional. El artículo 286 de la constitución política los extiende hasta hoy, pero con la posibilidad de establecer el cuarto piso regional.

Iniciativa de creación. La facultad de creación de departamentos siempre ha estado en cabeza del Congreso de la república, con excepción del periodo federal entre 1863 y 1886 que

pasa al nivel regional de los estados soberanos y entre 1905 y 1908 cuando se hace por iniciativa del ejecutivo.

Cantidad. Durante el siglo XIX el número de entidades subregionales, unas veces departamentos y en otras provincias, fue cambiante. En 1824 existieron 12 departamentos subdivididos a su vez en 38 provincias. Entre 1830 y 1858 desaparecen los departamentos y las provincias aumentaron gradualmente hasta sextuplicarse, pasando de 9 a 38 y a 54 provincias. La mayor cantidad de departamentos se dio durante el estado federal, alcanzando un número de 70 en 1863. En este período es el único donde el Congreso pierde la facultad de creación de los departamentos y esta se traslada a los mismos estados soberanos (ver artículo 27 numeral 8 y el artículo 46 de la Constitución del estado soberano del Magdalena) (Convención del estado, 1863).

Con la constitución de 1886 disminuye a 9 departamentos que a partir de 1905 con el reordenamiento territorial de Rafael Reyes llegan a un número de 34 departamentos. En 1909 se vuelve a los mismos nueve departamentos de 1886 y en 1910 suman 14 departamentos. Este número, sin considerar las intendencias y comisarías, permanece inalterable hasta la década de los cincuenta cuando sube a 22 departamentos y con la constitución política de 1991 las antiguas intendencias y comisarías completan los 32 departamentos actuales.

2.2.4 Medición de la pobreza.

El concepto de pobreza ha evolucionado, desde el enfoque de “subsistencia” de finales del siglo XIX, al de “satisfacción de necesidades básicas” a mediados de los años setenta del siglo XX, hasta el enfoque de “privación relativa” desarrollado a finales del siglo XX (Stezano, 2021).

Estos dos últimos enfoques han sido aplicados en Colombia a través de los índices de necesidades básicas insatisfechas – NBI –, calidad de vida – ICV, y de pobreza multidimensional – IPM – respectivamente.

Estas condiciones individuales son medidas a través de herramientas técnicas de recolección de información, desarrolladas a nivel institucional en los últimos cincuenta años en Colombia para los censos de 1973, 1993, 2005 y 2018.

Para el caso de la pobreza el indicador de necesidades básicas insatisfechas – NBI- aún se utilizó en el censo de 2018 aunque desde hace diez años se viene combinando con el índice de pobreza multidimensional.

Los clústeres son “un grupo, geográficamente próximo, de empresas interconectadas entre sí e instituciones asociadas en un campo particular y ligadas por externalidades de varios tipos” (Porter, 2003), para la presente propuesta la existencia de “existencia de clústeres (patrones o tendencias) o asociaciones espaciales (...) de municipios de acuerdo con su nivel de necesidades básicas insatisfechas o de calidad de vida. entre entidades territoriales.” (Perez, 2005).

2.2.5 Justicia social territorial.

Bajo el concepto de justicia social territorial, Harvey (1977) aborda las variables principales consideradas en la presente propuesta, condicionando la distribución espacial de los recursos de parte de una autoridad central, al logro de una distribución justa del ingreso. Esta “justicia” basada en el cumplimiento, entre otros, del principio del cubrimiento de las “necesidades” en la distribución de ingresos a los territorios, conforme a factores diferenciales entre los grupos poblacionales ubicados en dichos territorios, a partir de la priorización de dichas necesidades, las dificultades especiales, en una escala similar a la utilizada en el índice de

necesidades básicas insatisfechas – NBI-, y del principio de adaptar los mecanismos institucionales, sus factores determinantes como son los límites territoriales, para que los territorios “menos aventajados” superen esa condición. La facultad de modificar y determinar la organización político-administrativa de parte del gobierno central hace parte de este tipo de respuestas.

Para el objetivo de política pública de redistribución de transferencias esta situación implica una “fuga de recursos” de entidades “pobres” hacia otras entidades “menos pobres”, que podría estar afectando el logro nacional y local de los objetivos de la política de reducción de la pobreza y acentuando una distribución socio espacial injusta en contextos territoriales, acorde con los planteamientos de acceso equitativo a los recursos y la satisfacción de las demandas sociales (Soja, 2014).

El anterior planteamiento coincide con el de Harvey, al no darse una organización espacial, social y política con criterio de justicia social territorial que permita la adecuada distribución del ingreso hacia territorios más pobres para cubrir sus mayores necesidades sociales, derivadas de un medio físico y social desventajoso, asignaciones reales más cercanas a sus necesidades (Harvey, 1977, pág. 109). Para lo cual Harvey recomienda:

“El problema, pues, consiste en encontrar una organización social, económica y política en la que esta condición (perfectamente justa) sea alcanzada y mantenida. (...) Los límites pueden fijarse de modo que los grupos menos aventajados sean distribuidos con respecto a los grupos más aventajados en un grupo de conjuntos territoriales de tal forma que, cualquiera que sea la fórmula ideada para la asignación de recursos, los últimos se beneficien más que los primeros (...).”

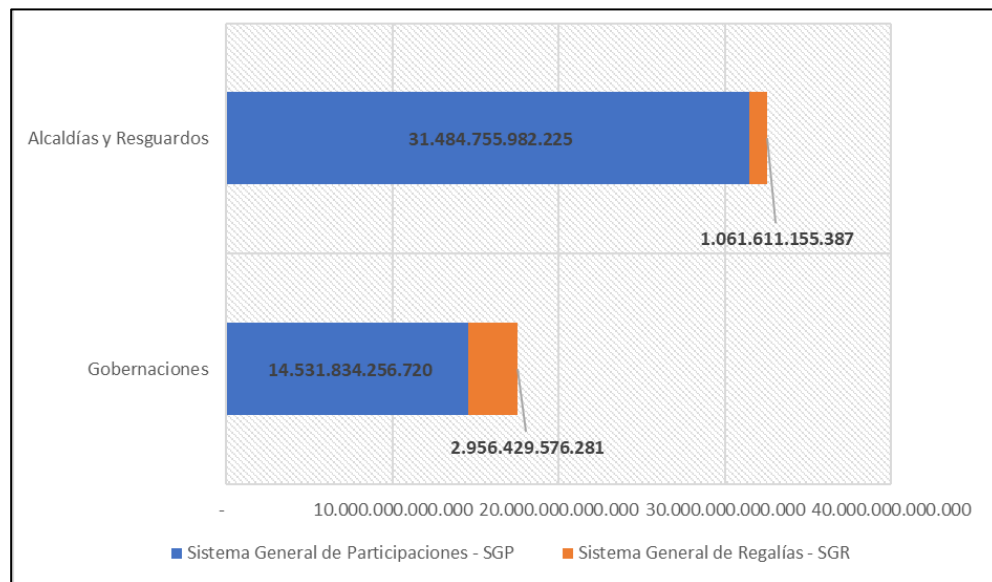
2.2.6 Transferencias a las entidades territoriales.

Las transferencias constituyen la mayor parte de los recursos de los departamentos y municipios (DNP, 2021).

Las Gobernaciones fueron de las entidades más beneficiadas por el Sistema General de Regalías – SGR – “con participaciones relativas superiores a las que antes tenían” (Hernández Gamarra, Evaluación del Sistema General de Regalías, 2015), en comparación con las alcaldías.

En 2021 la nación transfirió a las entidades territoriales \$51,2 billones por concepto del Sistema General de Participaciones – SGP – y Sistema General de Regalías – SGR-. A los Departamentos les correspondió administrar \$18,7 billones, el 36% de dichas transferencias.

Gráfico 4. Transferencias a Alcaldías y Gobernaciones vigencia 2021.



Fuente: Sicodis. DNP. Elaboración propia.

Al inicio de la ley 715 de 2001, las Gobernaciones de Bolívar y Magdalena ingresaron a la nueva bolsa de participación con atractivas participaciones del 5.2% y 3% del total y, a partir de 2016 recibían más del 82% de los recursos departamentales del nuevo sistema, mientras las alcaldías recibirían el 18% restante (IBIDEM, pág. 38).

Es decir, por la significativa porción de recursos del gasto público que representan, las transferencias son determinantes en la financiación de este y el logro de sus objetivos dependerá de la manera en que estas se asignen y ejecuten, incluso con un efecto multiplicador: “el aumento en los giros por transferencias de la nación no solamente les permitió a los municipios ejecutar gastos por esos montos, sino que avalaron su capacidad para financiar gastos adicionales, mediante otras fuentes como el endeudamiento, que expandió aún más su restricción presupuestaria” (Lozano E., Las transferencias intergubernamentales y el gasto local en Colombia., 1998)

2.2.7 Focalización.

La focalización es una estrategia de uso internacional para direccionar recursos a grupos de población socialmente desfavorecidos, una “discriminación positiva” (DNP, 2007), con el fin de que superen sus condiciones de desventaja y, en términos generales, reducir la desigualdad y la pobreza. El NBI y la estratificación son instrumentos de focalización geográfica y el SISBEN lo es de focalización individual (DNP, 2006).

Tiene origen constitucional como derecho fundamental en el artículo 13: “Todas las personas... gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades”, y “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. En el mismo sentido, “el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta...” (DNP, 2006).

La subsidiariedad y la focalización están estrechamente relacionadas con el objetivo general de las políticas sociales de “corregir las desigualdades sociales y las condiciones de pobreza extrema en que se encuentra buena parte de la población” (Varela Barrios, 2013).

Mientras la primera se le categoriza como “principio” (DNP, 2018, pág. 805) a la segunda se le califica como “enfoque” (DNP, 2018, pág. 128).

Así mismo, la focalización impacta sobre otras políticas y objetivos macroeconómicos del estado, como es la redistribución del ingreso “En los últimos años, las políticas distributivas del gobierno colombiano han privilegiado el gasto público y descuidado el régimen impositivo. Por el lado del gasto, los programas 'focalizados' se han propuesto como la alternativa óptima” (Gonzalez, 1996)

Más recursos son necesarios para la ejecución de los proyectos de inversión que se requieren ejecutar para disminuir los altos índices de pobreza, con el objetivo no solo de bajar los promedios sino de hacerlo en mayor medida en las zonas rurales, las más desprotegidas, la “inversión social focalizada” (Rodríguez, 2011) y, así mismo disminuir los índices de desigualdad.

Si no se aplican los criterios de focalización, los recursos no llegarán a la población más desprotegida en la cantidad que ello amerita y, por ende, los resultados serán contrarios a los anteriores: mayor pobreza y desigualdad.

Esta última situación, impacta la desigualdad, debido a que los recursos que no se giran a los “más pobres”, son girados a los “menos pobres” o a los “más ricos” que, por consiguiente, disminuirán su pobreza, alejándose en mayor medida de los “más pobres”.

La focalización adecuada aumentará las transferencias a los más pobres, para superar la brecha de la pobreza y la desigualdad, “la transferencia necesaria para que todas esas personas sobrepasen el umbral de pobreza” (Banco Mundial. BM, 1992).

Las mediciones de los resultados de la focalización, como el realizado por Hernández Gamarra, muestran que el alto nivel de NBI si incide en la recepción de más recursos: “el

coeficiente de correlación entre la tasa de incidencia de la pobreza monetaria respecto a la asignación de regalías por habitante alcanza 0.41, indicando que entre mayor la pobreza del departamento, más recursos se reciben por regalías. Esa relación es también positiva y más fuerte al utilizar la asignación de regalías per cápita del Fondo de Compensación Regional. (...) Es decir, que entre peores sean las condiciones socioeconómicas del departamento, mayor el monto de regalías asignado.” (Hernández Gamarra, 2015).

Las variables para considerar en el proceso de focalización dependerán de la población objetivo de las respectivas políticas públicas, acorde con el objetivo de “crear las condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables” (subrayado fuera de texto) para el sistema general de regalías – SGR – por la ley 2056 de 2020, en el caso que nos ocupa.

2.3 Marco legal y jurídico

Examinamos el marco legal atinente a la reglamentación del sistema de transferencias y a la modificación de la organización político-administrativa departamental.

2.3.1 Régimen legal de las transferencias.

El sistema de transferencias está relacionado con el “cómo” el estado financia sus políticas públicas en aras de uno de sus fines esenciales como es la reducción de la pobreza y su papel como director general de la economía a través de la distribución de bienes y recursos para promover el desarrollo armónico de las regiones.

El título XII de la Constitución Política de Colombia establece el régimen de distribución de recursos a las entidades territoriales (alcaldías, gobernaciones, distritos y entidades territoriales indígenas), específicamente las bolsas del Sistema General de Participaciones-SGP en el artículo 356, desarrollado por la ley 715 de 2001, y del Sistema General de Regalías en el artículo 360, regulado por la ley 2056 de 2020.

Establece la constitución política en su artículo 356 que los principios de distribución del SGP deben aplicar, entre otros, criterios de “equidad” y “pobreza relativa” y seguidamente desarrolla la focalización, unas veces como criterio y en otras como instrumento en la asignación de transferencias, en el artículo 30 de la Ley 60 de 1993, en el artículo 94 de la ley 715 de 2001 y en la ley 1176 de 2007; además de documentos de política pública como los Conpes Sociales 022 de 1994, 040 de 1997 y 100 de 2007.

La Ley 2056 de 2020, que establece entre los objetivos del SGR el de “crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, en orden a generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter

contra cíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo.”
(subrayado fuera de texto).

El artículo 44 define como criterios de focalización en la liquidación del SGR:

- “1. La participación de la población de cada departamento en la población total del país se elevará al exponente 40%, obteniéndose el factor de población.
2. El NBI de cada departamento dividido por el NBI nacional se elevará al exponente 50%, obteniéndose el factor de pobreza.
3. La tasa de desempleo de cada departamento dividida por la tasa de desempleo nacional se elevará al exponente 10%, obteniéndose el factor de desempleo.” (Ley 2056, 2020, art. 44).

El criterio de pobreza – NBI - tiene más incidencia relativa en la bolsa del Sistema General de Regalías - SGR, en la cual aplica una ponderación del 50% en el fondo de compensación regional y del 60% en el Fondo de inversión Local, mientras en la del Sistema General de Participaciones SGP, aplica el NBI solamente al 11% de la bolsa general.

2.3.2 Marco legal para la creación de departamentos.

Clasificamos los requisitos para creación de departamentos desde 1819 conforme a su enfoque, resultando en requisitos políticos, técnicos, democráticos e institucionales (ver tabla 3).

La evolución de la reglamentación de creación de nuevos departamentos y el número de estos desde nuestra etapa republicana, varió a la par de los debates entre los gobiernos centralistas y federalistas, que podemos agrupar de la siguiente manera:

- 1821-1853, en el cual solamente se aplicaban los requisitos “cualitativos”, de conveniencia nacional, los cuales se mantienen hasta 1910. Se pasa de la división

de los 3 departamentos de 1819 a las 38 provincias de 1853. Entre 1830 y 1832 se introduce el criterio institucional del concepto la rama ejecutiva.

Tabla 3. Evolución de requisitos legales para creación y número de departamentos 1819-2022

REQUISITOS/NORMA	Congr. Angostura 1819	CP 1821. Ley 25/24	CP 1830	CP 1832	CP 1843	CP 1853	CP 1858	CP 1863	CP 1886	Acto Legislativo 3 de 1905	ley 17 y 46 de 1905	Ley 1 de 1908	Decreto 916 de 1908	Decreto 577 de 1909	ley 65 de 1909	ley 21 de 1910	Acto Legislativo 1 de 1945	Acto Legislativo 1 de 1968	Decreto 1222 de 1986	Constitución Política de 1991	Ley 1454 de 2011-LOOT	LEY 2200 de 2022
INICIATIVA (Nacional o Regional)	N	N	N	N	N	N	N	R	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
POLÍTICOS-CONVENIENCIA																						
TECNICOS-POBLACIÓN																						
TÉCNICOS-RENTAS																						
TÉCNICOS-ESTUDIOS																						
TÉCNICOS-DEUDA																						
DEMOCRATICOS-REPRESENTATIVOS																						
DEMOCRÁTICOS-PARTICIPATIVOS																						
INSTITUCIONAL-RAMA EJECUTIVA																						
INSTITUCIONAL-RAMA JUDICIAL																						
Número de departamentos o equivalentes.Incrementos	3	12	9	19	19	38	54	70	9	9	15	34	27	25	9	14	14	22	22	32	32	32
Niveles territoriales	D	D	D	P	P	P	ES-D	ES-D (P)	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D
		3,00	-0,25	1,11	-	1,00	0,42	0,30	-0,87	-	0,67	1,27	- 0,21	- 0,07	- 0,64	0,56	-	0,57	-	0,45	-	-
	N-D	N-D-P Can.- Parr.	N-D-P Can.- Parr.	N-P. Can.- Parr.	N-P. Can.- Dist.Pa rr.	N-P. Can.- Dist.Pa rr.	Con- ES-P. Dis	N-ES- P(M)- Dis	N-D-P- M	N-D-P-M	N-D-P-M	N-D-M	N-D-M	N-D-M	N-D-M	N-D-M	N-D-M	N-D-M	N-D-M	N-D-M (R- P)	N-D-M (R- P)	N-D-M (R- P)

D=Departamentos. P=Provincias. ES=Estados soberanos. N=Nación. Can=Cantones. Dist.=Distritos. Parr=Parroquias. Con=Confederación. M=municipios. R=Región

Fuentes: Elaboración propia basado en Londoño V., Omaira. Criterio Jurídico. 2011. Mendoza, Alberto. Boletín SGC. No 122-123. 1989

- 1858-1863. Introduce los criterios técnicos de población y bajo el modelo federalista, que otorgaba mayor autonomía a las decisiones de los estados Soberanos, se aumenta el número de departamentos a 70, el mayor número de nuestra historia.
- 1886-1905. Retoma el modelo unitario-centralista, disminuyendo a 9 el número de departamentos, pero manteniendo la subdivisión provincial. Introduce el criterio democrático-representativo de los Concejos Municipales e institucional del concepto de la rama ejecutiva.

- 1905-1909. Durante la Presidencia de Rafael Reyes, por primera y única vez se traslada la competencia de creación de departamentos al ejecutivo, desapareciendo los requisitos técnicos, institucionales y democráticos precedentes y manteniendo solo el de la “conveniencia nacional”. Luego de un aumento paulatino del número de departamentos, en 1908 se aumentan estos a 34 hasta los 25 departamentos de 1909.
- 1909-1945. Se retoman el criterio técnico de población y se introduce por primera vez el de rentas y se retoma el democrático-participativo de solicitud de los Concejos municipales. No se crea ningún nuevo departamento.
- 1945-1968. No obstante estar vigente en este período el más exigente marco de requisitos técnicos, democráticos e institucionales, prácticamente incumplibles, fue este el período más prolífico en creación de departamentos del siglo XX, pasando de 14 a 22 departamentos.
- 1968-1991. Se mantiene el marco restrictivo anterior, de requisitos prácticamente incumplibles, adicionando el requisito técnico de la deuda de las entidades segregadas. No se crean nuevos departamentos, hasta la constitución de 1991 que transforma a departamentos los antiguos territorios nacionales y en el artículo 297 plantea requisitos como la consulta popular, los estudios y aquellos que establezca la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT -, precepto que demora 20 años en cumplirse.
- 1991-2022. La ley 1454 de 2011 -LOOT - establece el criterio participativo ciudadano por primera vez a través de la consulta, retoma el institucional en cabeza del ejecutivo con el Departamento Nacional de Planeación – DNP - y se

eliminan los centenarios requisitos técnicos de población (introducidos en 1858) y rentas fiscales (introducidos en 1909).

- En aplicación del artículo 23 de la LOOT, en junio de 2013 se convocó una consulta popular en el municipio de El Banco, Magdalena para la creación de un nuevo Departamento en la subregión de la Depresión Momposina (El Heraldo, 2013) la cual, no obstante, no fue realizada por la Registraduría Nacional. Este movimiento motiva la solicitud al Consejo de Estado del Concepto C.E. 2117 de 2013, solicitado por el alcalde de Hatillo de Loba, el cual estableció que, ante la inexistencia de una norma que regule la Consulta Popular “el Congreso de la República bien podría crear un nuevo departamento mediante acto legislativo, como ha ocurrido en el pasado” (C.E. 2117 de 2013, 2013).
- Recientemente fue expedida la ley 2200 de 2021, la cual en su artículo 13 retoma el tema de los requisitos para crear departamentos, pero no los desarrolla, sino que traslada al Ministerio del Interior “para que, con la participación de los departamentos representados a través de la Federación Nacional de Departamentos, presente el Congreso de la República, un proyecto de ley que establezca los requisitos para la creación de nuevos Departamentos.” (Ley 2200, 2022, art. 13).

Con ello, hoy estaría vigente el concepto 2117/13 del Consejo de Estado para crear nuevos departamentos por acto legislativo.

No obstante la multitud de enfoques y cambios en los requisitos legales, estos han sido lo menos aplicado en la creación de departamentos, pues todos se han creado a través de actos legislativos y normas, incluso exceptuando la aplicación de los requisitos legales vigentes.

Nunca se han contemplado en los requisitos criterios asociados a variables de pobreza u otros indicadores sociales diferenciales, con miras a relacionar, por ejemplo, el impacto en las bolsas de transferencias derivadas de la creación de la nueva entidad. Hoy ello sería considerable en los criterios de “estudios” planteados en el artículo 297 de la constitución de 1991, o en el criterio “institucional” establecido por la ley 1454 de 2011 (ver tabla No 3).

Hoy en día, existen normas de viabilidad y sostenibilidad fiscal como son la ley 617 de 2000, ley 819 de 2003, ley 358 de 1997 y ley 550 de 1999, entre otras, cuyos indicadores fiscales hoy reemplazarían los requisitos técnicos nominales de rentas y población con los cuales se sustentaban los departamentos creados anteriormente.

3. CAPÍTULO 3.

3.1 Propuesta de reorganización político-administrativa departamental

El actual sistema de asignación de transferencias departamentales está compuesto por 6 regiones, 32 departamentos y Bogotá (Departamento Nacional de Planeación, 2016), como se muestra en la parte central de la ilustración 1.

Tabla 4. Unidades de asignación de transferencias departamentales actuales y con propuesta de nuevo departamento. Agrupación por regiones

		SIN NUEVO DEPARTAMENTO						CON NUEVO DEPARTAMENTO								
		POBLACIÓN 2020		AREA (KM ²)		No de municipios		POBLACIÓN 2020		%		AREA (KM ²)		%		No municipios
CARIBE	Atlántico	2.722.128	24%	3.019	2%	23	12%	2.722.128	24%		3.019	2%		23	12%	
	Archipiélago de San Andrés	63.692	1%	52	0%	2	1%	63.692	1%		52	0%		2	1%	
	Bolívar	2.180.976	19%	25.978	20%	46	23%	1.966.507	17%	-10%	21.267	16%	-18%	34	17%	-26%
	Cesar	1.295.387	11%	22.905	17%	25	13%	1.295.387	11%		22.905	17%		25	13%	
	Córdoba	1.828.947	16%	25.020	19%	30	15%	1.828.947	16%		25.020	19%		30	15%	
	Depresión Momposina	0	0%	0	0%	0	0%	395.501	3%		8.879	7%		19	10%	
	La Guajira	965.718	8%	20.848	16%	15	8%	965.718	8%		20.848	16%		15	8%	
	Magdalena	1.427.026	12%	23.188	18%	30	15%	1.245.994	11%	-13%	19.020	14%	-18%	23	12%	-23%
	Sucre	949.252	8%	10.670	8%	26	13%	949.252	8%		10.670	8%		26	13%	
	SUBTOTAL REGIÓN	11.433.126	23%	131.680	12%	197	18%	11.433.126	23%		131.680	12%		197	18%	
OCCIDENTE	Cauca	1.491.937	18%	29.308	22%	41	23%	1.491.937	18%		29.308	22%		41	23%	
	Chocó	544.764	7%	46.530	36%	31	17%	544.764	7%		46.530	36%		31	17%	
	Valle del Cauca	4.532.152	55%	22.195	17%	42	24%	4.532.152	55%		22.195	17%		42	24%	
	Nariño	1.627.589	20%	32.820	25%	64	36%	1.627.589	20%		32.820	25%		64	36%	
	SUBTOTAL REGIÓN	8.196.442	16%	130.853	11%	178	16%	8.196.442	16%		130.853	11%		178	16%	
CENTRO ORIENTE	Bogotá, D.C.	7.743.955	48%	1.587	2%	1	0%	7.743.955	48%		1.587	2%		1	0%	
	Boyacá	1.242.731	8%	23.012	23%	123	34%	1.242.731	8%		23.012	23%		123	34%	
	Cundinamarca	3.242.999	20%	22.633	23%	115	31%	3.242.999	20%		22.633	23%		115	31%	
	Norte de Santander	1.620.318	10%	21.648	22%	40	11%	1.620.318	10%		21.648	22%		40	11%	
	Santander	2.280.908	14%	30.537	31%	87	24%	2.280.908	14%		30.537	31%		87	24%	
	SUBTOTAL REGIÓN	16.130.911	32%	99.417	9%	366	33%	16.130.911	32%		99.417	9%		366	33%	
CENTRO SUR	Amazonas	79.020	2%	109.665	41%	2	2%	79.020	2%		109.665	41%		2	2%	
	Caquetá	410.521	12%	88.965	33%	16	14%	410.521	12%		88.965	33%		16	14%	
	Huila	1.122.622	34%	19.890	7%	37	32%	1.122.622	34%		19.890	7%		37	32%	
	Putumayo	359.127	11%	24.885	9%	13	11%	359.127	11%		24.885	9%		13	11%	
	Tolima	1.339.998	40%	23.562	9%	47	41%	1.339.998	40%		23.562	9%		47	41%	
	SUBTOTAL REGIÓN	3.311.288	7%	266.967	23%	115	10%	3.311.288	7%		266.967	23%		115	10%	
EJE CAFETERO	Antioquia	6.677.930	72%	63.612	82%	125	70%	6.677.930	72%		63.612	82%		125	70%	
	Caldas	1.018.453	11%	7.888	10%	27	15%	1.018.453	11%		7.888	10%		27	15%	
	Quindío	555.401	6%	1.845	2%	12	7%	555.401	6%		1.845	2%		12	7%	
	Risaralda	961.055	10%	4.140	5%	14	8%	961.055	10%		4.140	5%		14	8%	
	SUBTOTAL REGIÓN	9.212.839	18%	77.485	7%	178	16%	9.212.839	18%		77.485	7%		178	16%	
LLANO	Arauca	294.206	14%	23.818	5%	7	10%	294.206	14%		23.818	5%		7	10%	
	Casanare	435.195	21%	44.490	10%	19	28%	435.195	21%		44.490	10%		19	28%	
	Guainía	50.636	2%	72.238	17%	1	1%	50.636	2%		72.238	17%		1	1%	
	Guaviare	86.657	4%	52.957	12%	4	6%	86.657	4%		52.957	12%		4	6%	
	Meta	1.063.454	51%	85.635	20%	29	43%	1.063.454	51%		85.635	20%		29	43%	
	Vaupés	44.712	2%	54.135	12%	3	4%	44.712	2%		54.135	12%		3	4%	
	Vichada	112.958	5%	100.947	23%	4	6%	112.958	5%		100.947	23%		4	6%	
	SUBTOTAL REGIÓN	2.087.818	4%	434.220	38%	67	6%	2.087.818	4%		434.220	38%		67	6%	
TOTAL	50.372.424		1.140.622		1.101		50.372.424			1.140.622			1.101			

Fuente: Dane, DNP. Elaboración propia.

Se propone crear un nuevo departamento denominado “Depresión Momposina”, compuesto por 12 municipios del departamento de Bolívar y 7 del Magdalena, para un total de 19 municipios, como observamos en las tablas 4 y 5.

El área del nuevo departamento sería de 8.879 km² y contaría con 385.448 habitantes. Bolívar disminuiría su población en un 10% y su área en un 18% mientras Magdalena disminuiría su población en un 13% y su área en un 18%.

La nueva entidad no genera cambios en las composiciones regionales ni en la población o área de los departamentos distintos de Magdalena y Bolívar.

3.1.1 Caracterización de la nueva entidad departamental.

El criterio de agrupación de los municipios contempla la continuidad geográfica, tanto del nuevo departamento como del resultante de Bolívar y Magdalena y corresponden a las actuales subregiones Sur del departamento del Magdalena y Depresión Momposina en Bolívar. Es una zona de “importancia ambiental y alta diversidad biológica” (DNP, 2014) y de alto valor estratégico en términos multidimensionales, pero de malos resultados en los indicadores sociales, representada en los municipios en color rojo en la parte inferior de la figura.

A pesar de pertenecer a dos departamentos distintos, constituyen una unidad geográfica ambiental, donde confluyen la cuenca del Bajo Magdalena, Magdalena Medio y la región natural de la Depresión Momposina, con la mayor área de oferta de agua del Caribe (Meisel Roca & Pérez V., 2006).

En el último siglo tuvieron lugar varias iniciativas para volver a ser departamento, unas veces en cabeza de Ocaña, Aguachica, Mompox o El Banco. Orlando Fals Borda planteó la validez sociológica y cultural de estas iniciativas de separación de Bolívar y Magdalena en *Historia Doble de la Costa* (Fals, 2002), entre otros, y en su libro *La Insurgencia de las Provincias* recoge las memorias de los foros al respecto realizados en El Banco y Mompox (Fals Borda O. , *Insurgencia de las provincias hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia.*, 1987).

En años más recientes estas iniciativas se renovaron con movimientos en Aguachica, Mompox y El Banco. Luego de un intensa movilización ciudadana (El Heraldo, 2013) el movimiento de creación del nuevo departamento en la Depresión Momposina realizó tres audiencias públicas en el Congreso de la República (Congreso de la República, 2009), fue incluido en el Plan de Desarrollo Nacional 2010-2014 (DNP, 2010), gestionó la inclusión del artículo 23 de la Ley 1454 de 2011 sobre requisitos para nuevos departamentos, el concepto de constitucionalidad de la consulta popular del nuevo departamento en el municipio de El Banco (Tribunal Contencioso Administrativo del Magdalena, 2013) y el concepto del Consejo de Estado sobre procedimiento para crear nuevos departamentos (Consejo de Estado, 2013).

Los anteriores procesos muestran que, luego del marco conceptual planteado por Orlando Fals Borda al respecto, materializado en su antecámara al proceso constitucional de 1991 y ante la comisión de ordenamiento territorial de la Cámara de Representantes en 1994, el de la Depresión Momposina fue el movimiento que más avanzó en el trámite institucional y ciudadano, hasta cuando en 2013 la Registraduría Nacional decidió no realizar la consulta popular en El Banco a pesar de estar previamente convocada por el alcalde, aprobada por el Concejo Municipal y con

concepto positivo de constitucionalidad del Tribunal Administrativo del Magdalena (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2013).

Hoy esta iniciativa persiste y la dinámica de la gestión institucional ha sido retomada por el movimiento del nuevo departamento Surcaribe con eje en el municipio de Aguachica-Cesar, que amplía su propuesta a municipios de los extremos sur de Bolívar y sur del Cesar, Las Lobas Bolivarenses y El Banco-Magdalena.

3.1.2 Resultados sobre dispersión de índices de NBI

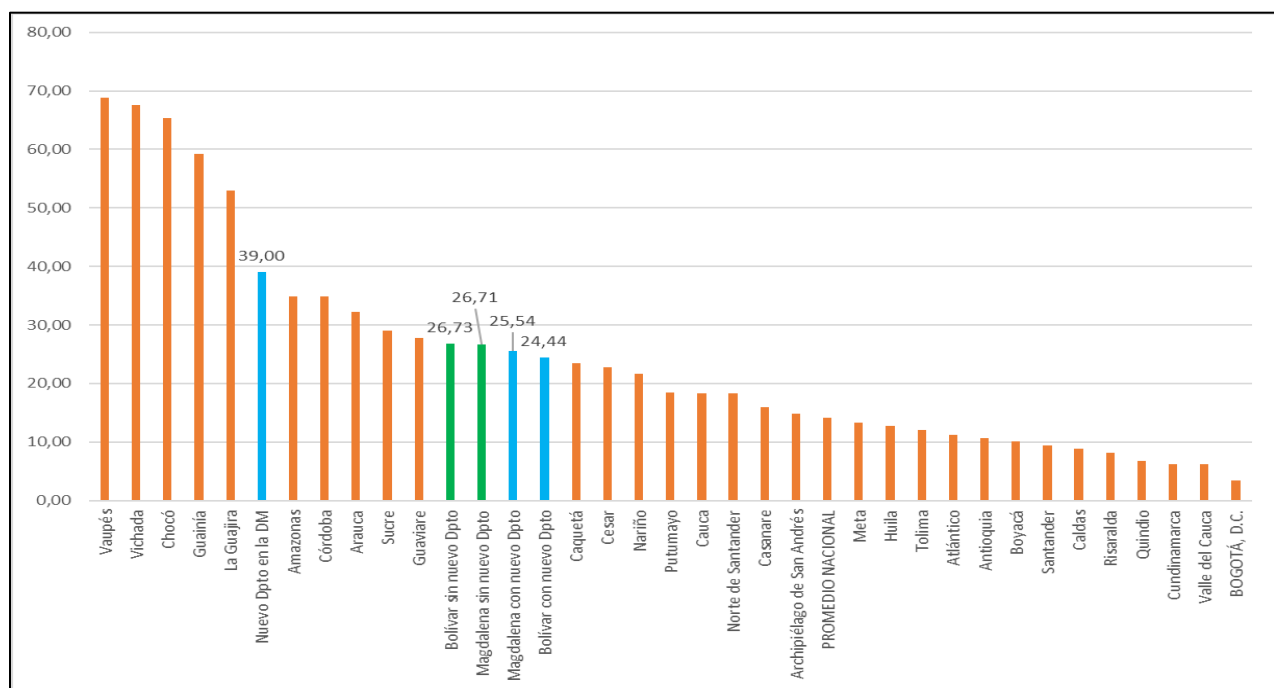
Aplicando la respectiva ponderación del NBI de cada municipio integrante, entre su población y la nacional, el nuevo índice de necesidades básicas insatisfechas – NBI - del nuevo departamento sería de 39.00%, el de Bolívar bajaría de 26.73% a 24.44% y el de Magdalena bajaría de 26.71% a 25.54%.

Tabla 5. Municipios del nuevo departamento. Población e índice de necesidades básicas insatisfechas.

		NBI		POBLACIÓN
		2018 PONDERADO		2020
1	ALTOS DEL ROSARIO	58,37	1,75	11.585
2	BARRANCO DE LOBA	46,81	1,84	15.181
3	CICUCO	33,31	1,24	14.302
4	EL PEÑÓN	46,75	0,98	8.075
5	HATILLO DE LOBA	50,34	1,70	13.012
6	MARGARITA	36,12	1,04	11.110
7	MOMPÓS	29,03	3,49	46.408
8	PINILLOS	61,69	3,95	24.706
9	SAN FERNANDO	39,72	1,34	13.025
10	SAN MARTÍN DE LOBA	45,30	1,75	14.897
11	TALAIGUA NUEVO	26,29	0,90	13.181
12	TIQUISIO	60,20	2,97	19.034
13	EL BANCO	31,51	5,70	69.701
14	GUAMAL	33,13	2,40	27.918
15	PIJIÑO DEL CARMEN	48,33	1,62	12.908
16	SAN SEBASTIÁN DE BUENAVIS	42,55	2,28	20.696
17	SAN ZENÓN	26,94	0,87	12.439
18	SANTA ANA	30,30	2,05	26.075
19	SANTA BÁRBARA DE PINTO	38,26	1,12	11.295
	PROMEDIO PONDERADO Y TOTAL		39,00	385.548

Fuente: Dane.

Gráfico 5. Índice de pobreza NBI departamental. Escenarios sin y con nuevo departamento



Fuente: Dane, DNP. Cálculos propios.

3.2 Desviaciones de NBI departamentales, sin y con nuevo departamento.

A partir de los nuevos índices de pobreza y población calculamos las desviaciones de los NBI municipales respecto al NBI departamental para el escenario sin y con nuevo departamento (ver tabla 6).

Tabla 6. Niveles de desviación NBI municipios del nuevo departamento. Escenario con y sin nuevo departamento.

		NBI MUNICIPAL	ESCENARIO SIN NUEVO DEPARTAMENTO			ESCENARIO CON NUEVO DEPARTAMENTO		
			NBI DPTAL	DESVIACIÓN	PROMEDIO DESVIACIÓN	NBI DPTAL	DESVIACIÓN	PROMEDIO DESVIACIÓN
1	ALTOS DEL ROSARIO	58,37	26,73	31,64	17,76	39,00	19,37	10,70
2	BARRANCO DE LOBA	46,81		20,08			7,81	
3	CICUCO	33,31		6,58			-5,69	
4	EL PEÑÓN	46,75		20,02			7,75	
5	HATILLO DE LOBA	50,34		23,61			11,34	
6	MARGARITA	36,12		9,39			-2,88	
7	MOMPÓS	29,03		2,30			-9,97	
8	PINILLOS	61,69		34,96			22,69	
9	SAN FERNANDO	39,72		12,99			0,72	
10	SAN MARTÍN DE LOBA	45,30		18,57			6,30	
11	TALAIGUA NUEVO	26,29		-0,44			-12,71	
12	TIQUISIO	60,20		33,47			21,20	
13	EL BANCO	31,51	26,71	4,80	9,15	39,00	-7,49	6,82
14	GUAMAL	33,13		6,42			-5,87	
15	PIJIÑO DEL CARMEN	48,33		21,62			9,33	
16	SAN SEBASTIÁN DE BUENAVIS	42,55		15,84			3,55	
17	SAN ZENÓN	26,94		0,23			-12,06	
18	SANTA ANA	30,30		3,59			-8,70	
19	SANTA BÁRBARA DE PINTO	38,26		11,55			-0,74	
				14,64				

Fuente: Dane censo 2018. Elaboración propia.

Se establece una escala de clasificación de las desviaciones resultantes en la tabla 5, desde los que son altamente-representativos que corresponde a departamentos con los más bajos niveles de desviación, es decir que el índice de pobreza NBI departamental es perfectamente representativo de sus NBI municipales pues el municipio que más alejado está del NBI departamental no lo estará más allá de 3 puntos. Estos 3 puntos es la tercera parte del promedio de desviación nacional que es de 8.89 puntos.

Los de no-representatividad son aquellos departamentos cuyo NBI presenta desviación de más de 15 puntos, el doble del promedio de desviación nacional, respecto a los NBI de sus municipios.

Tabla 7. Escala de niveles de representatividad de NBI departamentales

Departamento	DESVIACIÓN SIMPLE	NIVEL DE REPRESENTATIVIDAD DEL NBI DPTAL
BOGOTÁ, D.C.	0,0	ALTAMENTE REPRESENTATIVO
Quindío	2,2	
Caldas	3,2	REPRESENTATIVO
Valle del Cauca	3,4	
Archipiélago de San Andrés	3,5	
Huila	4,3	
Arauca	4,4	
Cundinamarca	5,1	
Tolima	5,8	
Cesar	5,9	
Boyacá	6,7	MEDIANAMENTE REPRESENTATIVO
Mpios de Magdalena en nuevo Dpto Depresión		
Momposina	6,8	
Putumayo	7,1	
Santander	7,1	
Caquetá	7,4	
Casanare	8,1	
Guaviare	8,1	
Atlántico	8,2	
Cauca	8,3	
Risaralda	8,8	
PROMEDIO NACIONAL	8,9	
Mpios de DM en Magdalena	9,2	
Nuevo Dpto en la DM	9,3	
Sucre	9,5	
Norte de Santander	9,9	
Antioquia	10,0	
Magdalena sin nuevo Dpto	10,7	BAJA REPRESENTATIVIDAD
Mpios de Bolívar en nuevo Dpto Depresión		
Momposina	10,7	
Magdalena con nuevo Dpto	12,2	
Nariño	12,4	
Meta	12,5	
Santa Marta	12,5	
Chocó	14,0	
Cartagena	14,4	
Vaupés	14,5	
Córdoba	14,7	
Bolívar sin nuevo Dpto	17,6	NO REPRESENTATIVO
Mpios de DM en Bolívar	17,8	
Bolívar con nuevo Dpto	18,8	
Amazonas	18,8	
La Guajira	23,1	
Guainía	23,3	
Vichada	24,4	

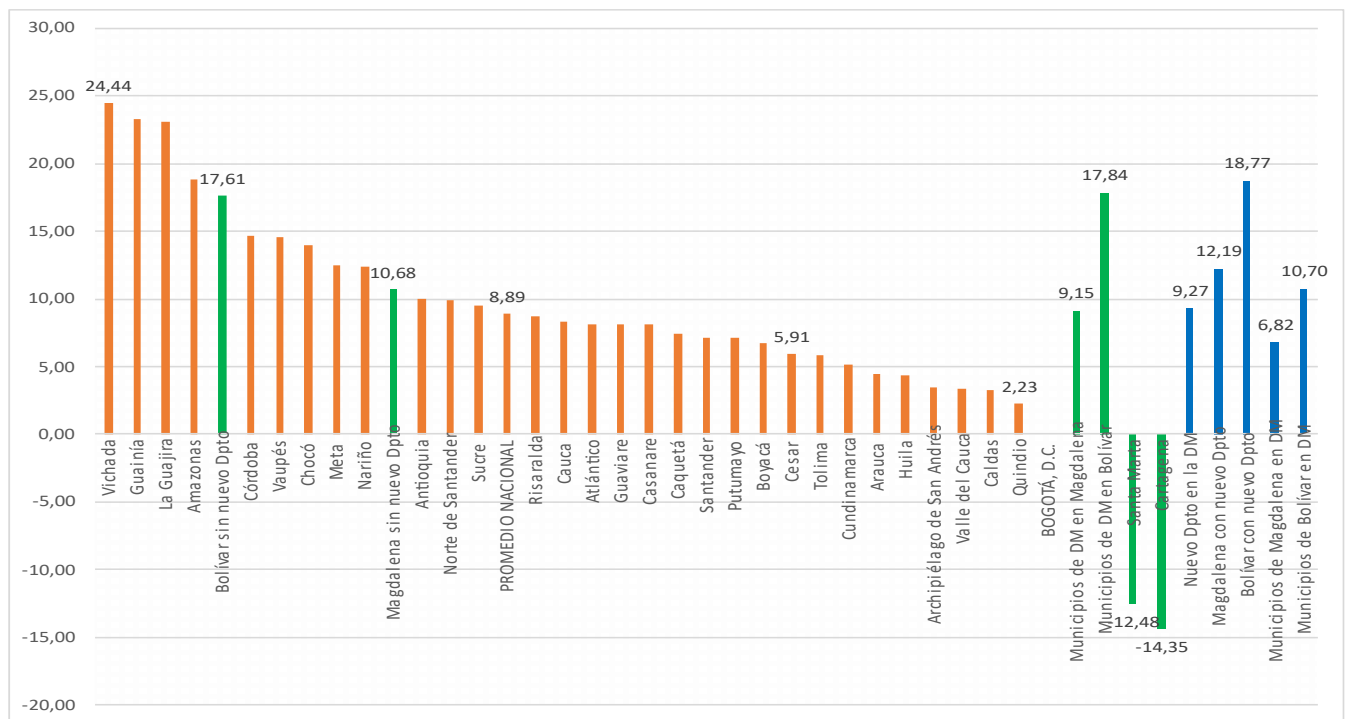
Fuente: Cálculos propios con base en Dane.

En el gráfico 1 se clasifican las desviaciones del NBI departamental de mayor a menor, para los actuales departamentos y las resultantes de la propuesta de agrupación político-administrativa con el nuevo departamento.

El departamento de mayor desviación es Vichada con 24.44 puntos y el de menor Quindío con 2.23 puntos, es decir en este último el NBI departamental es altamente representativo de los NBI municipales.

Las barras en color verde en el gráfico muestran las desviaciones de estas entidades en la situación actual sin el nuevo departamento y las barras azules las nuevas desviaciones con el nuevo departamento. Estos mismos colores se usan para resaltar en la tabla 4 la clasificación de los niveles de representatividad del NBI.

Gráfico 6. Desviaciones promedio de NBI municipal respecto a NBI Departamental. Con y sin nuevo departamento



Fuente: Censo 2018 Dane. Desviaciones: Cálculos propios.

Bolívar es el quinto departamento de mayor desviación del NBI departamental, nivel no-representativo y Magdalena el onceavo en nivel de baja-representatividad.

Los municipios de la Depresión Momposina hoy en Magdalena tienen una desviación promedio en contra de 9.15 puntos respecto al NBI departamental, nivel medianamente-

representativo, y los que están hoy en Bolívar su desviación es de 17.84 puntos en contra respecto al NBI departamental, en nivel no-representativo. Ambas son una situación desventajosa para los municipios a la hora de recibir asignación de transferencias departamentales.

Hoy las capitales Santa Marta y Cartagena poseen NBI de 14.23% y 12.38%, valores que tienen una desviación a favor de 14.35 y 12.48 puntos respectivamente del NBI departamental, en nivel de baja-representativas. Estas ciudades recibirían asignaciones de transferencias por encima de su real nivel de NBI, una situación ventajosa para estas respecto a los demás municipios del departamento y a las demás ciudades del país.

Con la reorganización político-administrativa del nuevo departamento propuesto, este marcaría una desviación de 9,27 puntos del NBI departamental. Para el caso de los municipios del nuevo departamento hoy en Magdalena, estos bajarían la desviación de 9.15 a 6.82 puntos y los de Bolívar lo bajarían de los 17.84 puntos actuales (nivel no-representativo), a 10.70 puntos (nivel de baja-representatividad). Es decir, con el nuevo departamento hay una mejoría en la representatividad del NBI departamental para estos municipios respecto a las desviaciones en Magdalena y Bolívar hoy.

Para Magdalena y Bolívar, el traslado de los municipios al nuevo departamento no disminuye su desviación del NBI sino que, por el contrario, esta aumenta levemente para ambos departamentos manteniéndolos en el mismo nivel de baja y no-representatividad respectivamente, principalmente porque aún se mantiene, y aumenta, la alta ponderación del NBI de sus capitales.

A nivel de los municipios objeto de la reorganización político-administrativa, en el escenario actual 18 de los 19 municipios estarían calificados en la asignación de transferencias

con un NBI de Magdalena o Bolívar inferior al respectivo NBI municipal. El mayor nivel de desviación lo registran Pinillos con 34.96 puntos de desviación, seguido de Tiquisio y Alto del Rosario, y la desviación general es de 14.64 puntos.

En el escenario con nuevo departamento, disminuyen los niveles de desviación del NBI departamental a 9.3 puntos y 8 de los 19 municipios serían calificados con un NBI del nuevo departamento por encima de su nivel de NBI (valores de desviación negativos en tabla 6).

Con los nuevos datos del NBI del nuevo departamento y el nuevo NBI resultante de Magdalena y Bolívar, realizamos la proyección del modelo de asignación de transferencias para los dos escenarios, sin y con nuevo departamento, para medir el efecto del NBI de las nuevas tres unidades de asignación Magdalena, Bolívar y nuevo departamento en la Depresión Momposina en las bolsas de asignación departamentales y regionales.

3.3 Modelo de asignación de transferencias propuesto.

Diseñamos un escenario de distribución que toma como base las fórmulas de asignación de transferencias de “asignación para la inversión regional – AIR” del Sistema General de Regalías – SGR - a los departamentos y regiones, considerando que es la que mayor ponderación le otorga al criterio de pobreza NBI en su liquidación (Departamento Nacional de Planeación, 2023). La fórmula original de la ley 2056 de 2020 pondera las variables de la siguiente manera:

Población: 40%

NBI: 50%

Desempleo: 10%

Ajustamos los criterios de ponderación ajustándola a los criterios de análisis del presente trabajo que es el índice de necesidades básicas insatisfechas – NBI al cual le igualamos el nivel de ponderación con el de población al 50% y descartamos la variable desempleo para eliminar sesgos. La ponderación en la fórmula propuesta queda de la siguiente manera:

Población: 50%

NBI: 50%.

Aplicamos la fórmula de asignación a una bolsa hipotética de transferencias de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) quedando la fórmula de asignación de la siguiente manera:

$$\text{Asignación departamental } 100\% = \frac{(\text{Factor PobrezaDpto} \times \text{Factor Población Dpto})}{\sum \text{país} (\text{Factor PobrezaDpto} \times \text{Factor PoblaciónDpto})} \times (\$100.000.000.000)$$

Dónde:

$$\text{Factor Pobreza Dpto} = (\text{NBIDpto}/\text{NBI Nacional}) ^{0,5}$$

$$\text{Factor Población Dpto} = (\text{Población Dpto}/\text{Población Nacional}) ^{0,5}$$

Asignación per cápita: Asignación dpto/población

Se aplica esta fórmula a los dos escenarios de asignación departamental propuestos, sin nuevo departamento y con nuevo departamento, para todas las unidades de asignación departamental quedando la asignación de la siguiente manera:

Tabla 8 Modelo de asignación departamental de transferencias departamentales por criterios de población y pobreza. (escenario sin nuevo departamento y con nuevo departamento)

Departamento/Gobernación	Escenario 1: sin nuevo departamento								Escenario 2: con nuevo departamento							
	Población 2020	Factor población	NBI 2018	Factor Pobreza	Fpobl*Fpobr	Factor Liquidación	Asignación total	Asignación per cápita	Población 2020	Factor población	NBI 2018	Factor Pobreza	Fpobl*Fpobr	Factor Liquidación	Asignación total	Asignación per cápita
1 Amazonas	79.020	0,0396	34,92	1,5720	0,06	0,01183	\$ 1.183.422.780	\$ 14.976	79.020	0,0396	34,92	1,5720	0,06	0,01161	1.161.418.727,81	14.698
2 Antioquia	6.677.930	0,3641	10,67	0,8691	0,32	0,06015	\$ 6.014.936.501	\$ 901	6.677.930	0,3641	10,67	0,8691	0,32	0,05903	5.903.097.370,60	884
3 Arauca	294.206	0,0764	32,26	1,5111	0,12	0,02195	\$ 2.195.069.046	\$ 7.461	294.206	0,0764	32,26	1,5111	0,12	0,02154	2.154.254.880,79	7.322
4 Archipiélago de	63.692	0,0356	14,84	1,0247	0,04	0,00693	\$ 692.582.004	\$ 10.874	63.692	0,0356	14,84	1,0247	0,04	0,00680	679.704.433,38	10.672
5 Atlántico	2.722.128	0,2325	11,28	0,8935	0,21	0,03948	\$ 3.947.856.096	\$ 1.450	2.722.128	0,2325	11,28	0,8935	0,21	0,03874	3.874.451.365,88	1.423
6 Bogotá, D.C.	7.743.956	0,3921	3,36	0,4873	0,19	0,03632	\$ 3.632.002.624	\$ 469	7.743.956	0,3921	3,36	0,4873	0,19	0,03564	3.564.470.736,86	460
7 Bolívar	2.180.976	0,2081	26,73	1,3754	0,29	0,05440	\$ 5.439.821.248	\$ 2.494	1.976.460	0,1981	24,44	1,3151	0,26	0,04859	4.859.342.696,04	\$ 2.459
8 Boyacá	1.242.731	0,1571	10,04	0,8430	0,13	0,02517	\$ 2.516.808.310	\$ 2.025	1.242.731	0,1571	10,04	0,8430	0,13	0,02470	2.470.011.863,33	1.988
9 Caldas	1.018.453	0,1422	8,91	0,7940	0,11	0,02146	\$ 2.146.006.708	\$ 2.107	1.018.453	0,1422	8,91	0,7940	0,11	0,02106	2.106.104.786,65	2.068
10 Caquetá	410.521	0,0903	23,48	1,2891	0,12	0,02212	\$ 2.212.013.908	\$ 5.388	410.521	0,0903	23,48	1,2891	0,12	0,02171	2.170.884.677,52	5.288
11 Casanare	435.195	0,0929	15,89	1,0604	0,10	0,01873	\$ 1.873.457.925	\$ 4.305	435.195	0,0929	15,89	1,0604	0,10	0,01839	1.838.623.657,84	4.225
12 Cauca	1.491.937	0,1721	18,27	1,1371	0,20	0,03720	\$ 3.719.709.062	\$ 2.493	1.491.937	0,1721	18,27	1,1371	0,20	0,03651	3.650.546.398,44	2.447
13 Cesar	1.295.387	0,1604	22,82	1,2709	0,20	0,03874	\$ 3.873.796.018	\$ 2.990	1.295.387	0,1604	22,82	1,2709	0,20	0,03802	3.801.768.328,99	2.935
14 Chocó	544.764	0,1040	65,40	2,1513	0,22	0,04252	\$ 4.252.434.084	\$ 7.806	544.764	0,1040	65,40	2,1513	0,22	0,04173	4.173.366.161,60	7.661
15 Córdoba	1.828.947	0,1905	34,82	1,5698	0,30	0,05686	\$ 5.685.521.459	\$ 3.109	1.828.947	0,1905	34,82	1,5698	0,30	0,05580	5.579.807.329,53	3.051
16 Cundinamarca	3.242.999	0,2537	6,26	0,6656	0,17	0,03210	\$ 3.209.865.517	\$ 990	3.242.999	0,2537	6,26	0,6656	0,17	0,03150	3.150.182.664,59	971
Depresión																
17 Momposina									385.548	0,0875	39,00	1,6614	0,15	0,02711	2.711.326.382,46	\$ 7.032
18 Guainía	50.636	0,0317	59,21	2,0470	0,06	0,01234	\$ 1.233.599.614	\$ 24.362	50.636	0,0317	59,21	2,0470	0,06	0,01211	1.210.662.595,60	23.909
19 Guaviare	86.657	0,0415	27,80	1,4026	0,06	0,01106	\$ 1.105.803.684	\$ 12.761	86.657	0,0415	27,80	1,4026	0,06	0,01085	1.085.242.848,34	12.523
20 Huila	1.122.622	0,1493	12,68	0,9472	0,14	0,02688	\$ 2.687.618.202	\$ 2.394	1.122.622	0,1493	12,68	0,9472	0,14	0,02638	2.637.645.790,80	2.350
21 La Guajira	965.718	0,1385	53,01	1,9369	0,27	0,05098	\$ 5.097.616.458	\$ 5.279	965.718	0,1385	53,01	1,9369	0,27	0,05003	5.002.833.580,42	5.180
22 Magdalena	1.427.026	0,1683	26,71	1,3749	0,23	0,04399	\$ 4.398.580.994	\$ 3.082	1.245.994	0,1573	25,54	1,3444	0,21	0,03944	3.944.158.955,28	\$ 3.165
23 Meta	1.063.454	0,1453	13,31	0,9706	0,14	0,02681	\$ 2.680.727.377	\$ 2.521	1.063.454	0,1453	13,31	0,9706	0,14	0,02631	2.630.883.090,11	2.474
24 Nariño	1.627.589	0,1798	21,59	1,2360	0,22	0,04223	\$ 4.223.044.869	\$ 2.595	1.627.589	0,1798	21,59	1,2360	0,22	0,04145	4.144.523.397,83	2.546
25 Norte de Santan	1.620.318	0,1794	18,26	1,1367	0,20	0,03875	\$ 3.875.059.100	\$ 2.392	1.620.318	0,1794	18,26	1,1367	0,20	0,03803	3.803.007.925,06	2.347
26 Putumayo	359.127	0,0844	18,41	1,1415	0,10	0,01832	\$ 1.831.964.016	\$ 5.101	359.127	0,0844	18,41	1,1415	0,10	0,01798	1.797.901.268,62	5.006
27 Quindío	555.401	0,1050	6,73	0,6899	0,07	0,01377	\$ 1.376.995.603	\$ 2.479	555.401	0,1050	6,73	0,6899	0,07	0,01351	1.351.392.341,50	2.433
28 Risaralda	961.055	0,1381	8,14	0,7591	0,10	0,01993	\$ 1.993.049.278	\$ 2.074	961.055	0,1381	8,14	0,7591	0,10	0,01956	1.955.991.381,32	2.035
29 Santander	2.280.908	0,2128	9,45	0,8179	0,17	0,03308	\$ 3.308.202.424	\$ 1.450	2.280.908	0,2128	9,45	0,8179	0,17	0,03247	3.246.691.137,44	1.423
30 Sucre	949.252	0,1373	28,98	1,4321	0,20	0,03737	\$ 3.736.879.071	\$ 3.937	949.252	0,1373	28,98	1,4321	0,20	0,03667	3.667.397.155,82	3.863
31 Tolima	1.339.998	0,1631	12,06	0,9240	0,15	0,02864	\$ 2.864.428.129	\$ 2.138	1.339.998	0,1631	12,06	0,9240	0,15	0,02811	2.811.168.189,98	2.098
32 Valle del Cauca	4.532.152	0,3000	6,18	0,6615	0,20	0,03772	\$ 3.771.659.292	\$ 832	4.532.152	0,3000	6,18	0,6615	0,20	0,03702	3.701.530.689,22	817
33 Vaupés	44.712	0,0298	68,89	2,2080	0,07	0,01250	\$ 1.250.383.404	\$ 27.965	44.712	0,0298	68,89	2,2080	0,07	0,01227	1.227.134.314,84	27.445
34 Vichada	112.958	0,0474	67,62	2,1876	0,10	0,01969	\$ 1.969.085.195	\$ 17.432	112.958	0,0474	67,62	2,1876	0,10	0,01932	1.932.472.875,51	17.108
TOTAL	50.372.424	4,9630	14,13	40,3878	5,2610	1,0000	\$ 100.000.000.000	\$ 1.985	50.372.424	5,0295	14,13	41,9583	5,3607	1,0000	100.000.000.000,00	1.985

Fuente: Censo Dane 2018. Elaboración propia.

En el escenario 1 sin nuevo departamento Bolívar y Magdalena mantienen su población original con la totalidad de municipios y se realiza la asignación con el índice de pobreza NBI del censo 2018.

En el escenario 2 con nuevo departamento, pasa al nuevo departamento en la Depresión Momposina la población de los municipios segregados de Bolívar y Magdalena. Utilizamos en

las fórmulas de asignación los nuevos NBI para el nuevo departamento y para Bolívar y Magdalena calculados anteriormente: Bolívar disminuye de un NBI de 26,73% a 24,44%, y Magdalena baja de un NBI de 26,71 a 25,54%. El NBI para los municipios integrantes del nuevo departamento aumenta a 39,00%.

Se resaltan en la tabla 6 los datos que varían en el escenario 2 con nuevo departamento, relevantes de comparación en el análisis como son la población, el índice NBI, los factores de pobreza y de población y las asignaciones per cápita.

Con las nuevas agrupaciones de población y los nuevos NBI se calculan los factores de población y pobreza, ordenamos de mayor a menor los factores de pobreza para liquidación de transferencias por departamento para ambos escenarios, sin y con nuevo departamento. También se muestra el factor de población.

El mayor factor de pobreza lo poseen Vaupés y Vichada que en la distribución son los que mayor bolsa per cápita obtienen. Bogotá y Valle del Cauca son los que obtienen mayor factor de población, pero el menor factor de pobreza, lo cual incide en que sus regiones, a pesar de poseer mayor población, no sean las que mayores recursos obtienen. La región Caribe, en cambio, agrupa departamentos con alto factor de pobreza y alto factor de población siendo la región que mayores recursos obtiene.

Magdalena y Bolívar poseen el doceavo y treceavo factor de pobreza para asignar transferencias.

Tabla 9. Factores de liquidación de transferencias por pobreza y población, sin y con nuevo departamento. Ordenados por factor de pobreza

	Dpto	factor pobreza sin ND	factor pobreza con ND	factor población sin ND	factor población con ND	nbi sin ND	nbi con ND
1	Vaupés	2,208	2,208	0,030	0,030	68,888	68,888
2	Vichada	2,188	2,188	0,047	0,047	67,623	67,623
3	Chocó	2,151	2,151	0,104	0,104	65,395	65,395
4	Guainía	2,047	2,047	0,032	0,032	59,207	59,207
5	La Guajira	1,937	1,937	0,138	0,138	53,011	53,011
6	Depresión Momposina		1,661		0,087		39,000
7	Amazonas	1,572	1,572	0,040	0,040	34,916	34,916
8	Córdoba	1,570	1,570	0,191	0,191	34,819	34,819
9	Arauca	1,511	1,511	0,076	0,076	32,265	32,265
10	Sucre	1,432	1,432	0,137	0,137	28,981	28,981
11	Guaviare	1,403	1,403	0,041	0,041	27,799	27,799
12	Magdalena	1,375	1,344	0,168	0,157	26,710	25,537
13	Bolívar	1,375	1,315	0,208	0,198	26,730	24,437
14	Caquetá	1,289	1,289	0,090	0,090	23,481	23,481
15	Cesar	1,271	1,271	0,160	0,160	22,822	22,822
16	Nariño	1,236	1,236	0,180	0,180	21,587	21,587
17	Putumayo	1,141	1,141	0,084	0,084	18,411	18,411
18	Cauca	1,137	1,137	0,172	0,172	18,270	18,270
19	Norte de Santander	1,137	1,137	0,179	0,179	18,257	18,257
20	Casanare	1,060	1,060	0,093	0,093	15,889	15,889
21	Archipiélago de San Andrés	1,025	1,025	0,036	0,036	14,837	14,837
22	Meta	0,971	0,971	0,145	0,145	13,313	13,313
23	Huila	0,947	0,947	0,149	0,149	12,676	12,676
24	Tolima	0,924	0,924	0,163	0,163	12,063	12,063
25	Atlántico	0,893	0,893	0,232	0,232	11,280	11,280
26	Antioquia	0,869	0,869	0,364	0,364	10,673	10,673
27	Boyacá	0,843	0,843	0,157	0,157	10,042	10,042
28	Santander	0,818	0,818	0,213	0,213	9,453	9,453
29	Caldas	0,794	0,794	0,142	0,142	8,908	8,908
30	Risaralda	0,759	0,759	0,138	0,138	8,143	8,143
31	Quindío	0,690	0,690	0,105	0,105	6,726	6,726
32	Cundinamarca	0,666	0,666	0,254	0,254	6,259	6,259
33	Valle del Cauca	0,662	0,662	0,300	0,300	6,184	6,184
34	Bogotá, D.C.	0,487	0,487	0,392	0,392	3,356	3,356
		Factor población SIN nuevo Dpto	Factor población CON nuevo Dpto	Factor Pobreza SIN nuevo Dpto	Factor Pobreza CON nuevo Dpto		
	CARIBE	1,27	1,34	10,88	12,45		
	OCCIDENTE	0,76	0,76	5,19	5,19		
	CENTRO ORIENTE	1,20	1,20	3,95	3,95		
	CENTRO SUR	0,53	0,53	5,87	5,87		
	EJE CAFETERO	0,75	0,75	3,11	3,11		
	LLANO	0,47	0,47	11,39	11,39		

Fuente Tabla 6. Elaboración propia.

Para el nivel regional, los factores de pobreza sólo aumentan para la región caribe donde están los departamentos objeto de reordenamiento.

Realizamos el análisis comparativo de los anteriores datos, agrupando las unidades de asignación departamentales por regiones, para efectos de medir también el efecto en la asignación de transferencias regional y nacional (ver tabla 8).

3.4 Escenario 1: Modelo de asignación de transferencias sin nuevo departamento en el Caribe.

En la parte izquierda de la tabla 11 y en la tabla 10 observamos el modelo de asignación de transferencias sin el nuevo departamento, aplicando la fórmula que pondera pobreza 50% y población 50%.

Tabla 10 modelo de asignación regional y departamental de transferencias por criterio de población y pobreza sin nuevo departamento.

		ESCENARIO 1: SIN NUEVO DEPARTAMENTO										
		POBLACIÓN 2020	NBI 2020	Factor población	Factor Pobreza	Fpobl*Fpobr	Factor Liquidación	Asignación total	% Región	% Total	Asignación per cápita	
CARIBE	Atlántico	2.722.128	11,28	0,2325	0,89	0,21	0,0395	\$ 3.947.856.096	12,0%	3,9%	\$ 1.450	
	Archipiélago de San Andrés	63.692	14,84	0,0356	1,02	0,04	0,0069	\$ 692.582.004	2,1%	0,7%	\$ 10.874	
	Bolívar	2.180.976	26,73	0,2081	1,38	0,29	0,0544	\$ 5.439.821.248	16,5%	5,4%	\$ 2.494	
	Cesar	1.295.387	22,82	0,1604	1,27	0,20	0,0387	\$ 3.873.796.018	11,8%	3,9%	\$ 2.990	
	Córdoba	1.828.947	34,82	0,1905	1,57	0,30	0,0569	\$ 5.685.521.459	17,3%	5,7%	\$ 3.109	
	Depresión Momposina											\$ 2.788
	La Guajira	965.718	53,01	0,1385	1,94	0,27	0,0510	\$ 5.097.616.458	15,5%	5,1%	\$ 5.279	
	Magdalena	1.427.026	26,71	0,1683	1,37	0,23	0,0440	\$ 4.398.580.994	13,4%	4,4%	\$ 3.082	
	Sucre	949.252	28,98	0,1373	1,43	0,20	0,0374	\$ 3.736.879.071	11,4%	3,7%	\$ 3.937	
	SUBTOTAL REGIÓN	11.433.126		1,27	10,88	1,73	0,3287	\$ 32.872.653.348		32,9%	\$ 2.875	
OCCIDENTE	Cauca	1.491.937	18,27	0,1721	1,14	0,20	0,0372	\$ 3.719.709.062	23,3%	3,7%	\$ 2.493	
	Chocó	544.764	65,40	0,1040	2,15	0,22	0,0425	\$ 4.252.434.084	26,6%	4,3%	\$ 7.806	
	Valle del Cauca	4.532.152	6,18	0,3000	0,66	0,20	0,0377	\$ 3.771.659.292	23,6%	3,8%	\$ 832	
	Nariño	1.627.589	21,59	0,1798	1,24	0,22	0,0422	\$ 4.223.044.869	26,4%	4,2%	\$ 2.595	
	SUBTOTAL REGIÓN	8.196.442		0,76	5,19	0,84	0,1597	\$ 15.966.847.307		16,0%	\$ 1.948	
CENTRO ORIENTE	Bogotá, D.C.	7.743.955	3,36	0,3921	0,49	0,19	0,0363	\$ 3.632.002.624	22,0%	3,6%	\$ 469	
	Boyacá	1.242.731	10,04	0,1571	0,84	0,13	0,0252	\$ 2.516.808.310	15,2%	2,5%	\$ 2.025	
	Cundinamarca	3.242.999	6,26	0,2537	0,67	0,17	0,0321	\$ 3.209.865.517	19,4%	3,2%	\$ 990	
	Norte de Santan	1.620.318	18,26	0,1794	1,14	0,20	0,0388	\$ 3.875.059.100	23,4%	3,9%	\$ 2.392	
	Santander	2.280.908	9,45	0,2128	0,82	0,17	0,0331	\$ 3.308.202.424	20,0%	3,3%	\$ 1.450	
	SUBTOTAL REGIÓN	16.130.911		1,20	3,95	0,87	0,1654	\$ 16.541.937.975		16,5%	\$ 1.025	
CENTRO SUR	Amazonas	79.020	34,92	0,0396	1,57	0,06	0,0118	\$ 1.183.422.780	11,0%	1,2%	\$ 14.976	
	Caquetá	410.521	23,48	0,0903	1,29	0,12	0,0221	\$ 2.212.013.908	20,5%	2,2%	\$ 5.388	
	Huila	1.122.622	12,68	0,1493	0,95	0,14	0,0269	\$ 2.687.618.202	24,9%	2,7%	\$ 2.394	
	Putumayo	359.127	18,41	0,0844	1,14	0,10	0,0183	\$ 1.831.964.016	17,0%	1,8%	\$ 5.101	
	Tolima	1.339.998	12,06	0,1631	0,92	0,15	0,0286	\$ 2.864.428.129	26,6%	2,9%	\$ 2.138	
	SUBTOTAL REGIÓN	3.311.288		0,53	5,87	0,57	0,1078	\$ 10.779.447.035		10,8%	\$ 3.255	
EJE CAFETERO	Antioquia	6.677.930	10,67	0,3641	0,87	0,32	0,0601	\$ 6.014.936.501	52,2%	6,0%	\$ 901	
	Caldas	1.018.453	8,91	0,1422	0,79	0,11	0,0215	\$ 2.146.006.708	18,6%	2,1%	\$ 2.107	
	Quindío	555.401	6,73	0,1050	0,69	0,07	0,0138	\$ 1.376.995.603	11,9%	1,4%	\$ 2.479	
	Risaralda	961.055	8,14	0,1381	0,76	0,10	0,0199	\$ 1.993.049.278	17,3%	2,0%	\$ 2.074	
	SUBTOTAL REGIÓN	9.212.839		0,75	3,11	0,61	0,1153	\$ 11.530.988.090		11,5%	\$ 1.252	
LLANO	Arauca	294.206	32,26	0,0764	1,51	0,12	0,0220	\$ 2.195.069.046	17,8%	2,2%	\$ 7.461	
	Casanare	435.195	15,89	0,0929	1,06	0,10	0,0187	\$ 1.873.457.925	15,2%	1,9%	\$ 4.305	
	Guainía	50.636	59,21	0,0317	2,05	0,06	0,0123	\$ 1.233.599.614	10,0%	1,2%	\$ 24.362	
	Guaviare	86.657	27,80	0,0415	1,40	0,06	0,0111	\$ 1.105.803.684	9,0%	1,1%	\$ 12.761	
	Meta	1.063.454	13,31	0,1453	0,97	0,14	0,0268	\$ 2.680.727.377	21,8%	2,7%	\$ 2.521	
	Vaupés	44.712	68,89	0,0298	2,21	0,07	0,0125	\$ 1.250.383.404	10,2%	1,3%	\$ 27.965	
	Vichada	112.958	67,62	0,0474	2,19	0,10	0,0197	\$ 1.969.085.195	16,0%	2,0%	\$ 17.432	
	SUBTOTAL REGIÓN	2.087.818		0,47	11,39	0,65	0,1231	\$ 12.308.126.244		12,3%	\$ 5.895	
TOTAL	50.372.424	14,13					\$ 100.000.000.000			\$ 1.985		

Fuente: Dane. DNP. Elaboración propia.

3.4.1 Asignación regional sin nuevo departamento en el caribe.

Por regiones la mayor transferencia per cápita la obtiene la región del Llano con un valor de \$5.895, seguido de la Región Centro Sur con una asignación per cápita de \$3.255 y en tercer lugar la Región Caribe con un valor de \$2.875, por encima de la asignación per cápita nacional de \$1.985.

A pesar de no poseer la mayor cantidad de población, la Región Caribe obtiene la mayor participación entre las regiones, el 32.9% de la bolsa total de distribución, principalmente por el impacto en la fórmula de su mayor índice ponderado de pobreza – NBI. A pesar de que la región centro-oriente posee la mayor población, y que este factor de pobreza está ponderado al 50% en la fórmula de asignación, su asignación per cápita y nominal es menor que la de la región caribe debido al mayor factor de pobreza de esta última.

3.4.2 Asignación departamental sin nuevo departamento en el caribe.

En la Tabla 8 podemos observar que los departamentos con mayor factor de liquidación por pobreza como Vaupés y Guanía son efectivamente los que obtienen mayor asignación per cápita.

En este escenario, Bolívar y Magdalena reciben una asignación per cápita de \$2.494 y \$3.082 respectivamente. Promediamos estos dos valores, con un valor resultante de **\$2.788**, para efectos de determinar lo percibido en este escenario por los habitantes de los 12 municipios de Bolívar y 7 del Magdalena que en el “escenario 2 con nuevo departamento” harían parte de la nueva entidad.

Tabla 11. Asignación departamental y regional de transferencias departamentales por criterios de población y pobreza. Escenario sin y con nuevo departamento

		ESCENARIO 1: SIN NUEVO DEPARTAMENTO										ESCENARIO 2: CON NUEVO DEPARTAMENTO										Incrementos		
		POBLACIÓN 2020	NBI 2020	Factor población	Factor Pobreza	Fpobl*Fpobr	Factor Liquidación	Asignación total	% Región	% Total	Asignación per cápita	POBLACIÓN 2020	NBI 2020	Factor población	Factor Pobreza	Fpobl*Fpobr	Factor Liquidación	Asignación total	% Región	% Total	Asignación per cápita	Liquidación	Percápita	
CARIBE	Atlántico	2.722.128	11,28	0,2325	0,89	0,21	0,0395	\$ 3.947.856.096	12,0%	3,9%	\$ 1.450	2.722.128	11,28	0,2325	0,89	0,21	0,03874	\$ 3.874.451.366	11,4%	3,9%	\$ 1.423	(\$ 73.404.730)	(\$ 27)	-1,9%
	Archipiélago de San Andrés	63.692	14,84	0,0356	1,02	0,04	0,0069	\$ 692.582.004	2,1%	0,7%	\$ 10.874	63.692	14,84	0,0356	1,02	0,04	0,00680	\$ 679.704.433	2,0%	0,7%	\$ 10.672	(\$ 12.877.571)	(\$ 202)	-1,9%
	Bolívar	2.180.976	26,73	0,2081	1,38	0,29	0,0544	\$ 5.439.821.248	16,5%	5,4%	\$ 2.494	1.976.460	24,44	0,1981	1,32	0,26	0,04859	\$ 4.859.342.696	14,2%	4,9%	\$ 2.459	(\$ 580.478.552)	(\$ 36)	-1,4%
	Cesar	1.295.387	22,82	0,1604	1,27	0,20	0,0387	\$ 3.873.796.018	11,8%	3,9%	\$ 2.990	1.295.387	22,82	0,1604	1,27	0,20	0,03802	\$ 3.801.768.329	11,1%	3,8%	\$ 2.935	(\$ 72.027.689)	(\$ 56)	-1,9%
	Córdoba	1.828.947	34,82	0,1905	1,57	0,30	0,0569	\$ 5.685.521.459	17,3%	5,7%	\$ 3.109	1.828.947	34,82	0,1905	1,57	0,30	0,05580	\$ 5.579.807.330	16,4%	5,6%	\$ 3.051	(\$ 105.714.129)	(\$ 58)	-1,9%
	Depresión Momposina											385.548	39,00	0,0875	1,66	0,15	0,02711	\$ 2.711.326.382	7,9%	2,7%	\$ 7.032	\$ 2.711.326.382	\$ 4.244	152,2%
	La Guajira	965.718	53,01	0,1385	1,94	0,27	0,0510	\$ 5.097.616.458	15,5%	5,1%	\$ 5.279	965.718	53,01	0,1385	1,94	0,27	0,05003	\$ 5.002.833.580	14,7%	5,0%	\$ 5.180	(\$ 94.782.878)	(\$ 98)	-1,9%
	Magdalena	1.427.026	26,71	0,1683	1,37	0,23	0,0440	\$ 4.398.580.994	13,4%	4,4%	\$ 3.082	1.245.994	25,54	0,1573	1,34	0,21	0,03944	\$ 3.944.158.955	11,6%	3,9%	\$ 3.165	(\$ 454.422.039)	\$ 83	2,7%
	Sucre	949.252	28,98	0,1373	1,43	0,20	0,0374	\$ 3.736.873.071	11,4%	3,7%	\$ 3.937	949.252	28,98	0,1373	1,43	0,20	0,03667	\$ 3.667.397.156	10,7%	3,7%	\$ 3.863	(\$ 69.481.915)	(\$ 73)	-1,9%
	SubTOTAL REGIÓN	11.433.126		1,27	10,88	1,73	0,3287	\$ 32.872.653.348	32,9%		\$ 2.875	11.433.126		1,34	12,45	1,83	0,3412	\$ 34.120.790.228	34,1%		\$ 2.984	\$ 1.248.136.879	\$ 109	3,8%
OCCIDENTE	Cauca	1.491.937	18,27	0,1721	1,14	0,20	0,0372	\$ 3.719.709.062	23,3%	3,7%	\$ 2.493	1.491.937	18,27	0,1721	1,14	0,20	0,04	\$ 3.650.546.398	23,3%	3,7%	\$ 2.447	(\$ 69.162.663)	(\$ 46)	-1,9%
	Chocó	544.764	65,40	0,1040	2,15	0,22	0,0425	\$ 4.252.434.084	26,6%	4,3%	\$ 7.806	544.764	65,40	0,1040	2,15	0,22	0,04	\$ 4.173.366.162	26,6%	4,2%	\$ 7.661	(\$ 79.067.922)	(\$ 145)	-1,9%
	Valle del Cauca	4.532.152	6,18	0,3000	0,66	0,20	0,0377	\$ 3.771.659.292	23,6%	3,8%	\$ 832	4.532.152	6,18	0,3000	0,66	0,20	0,04	\$ 3.701.530.689	23,6%	3,7%	\$ 817	(\$ 70.128.603)	(\$ 15)	-1,9%
	Nariño	1.627.589	21,59	0,1798	1,24	0,22	0,0422	\$ 4.223.044.869	26,4%	4,2%	\$ 2.595	1.627.589	21,59	0,1798	1,24	0,22	0,04	\$ 4.144.523.398	26,4%	4,1%	\$ 2.546	(\$ 78.521.472)	(\$ 48)	-1,9%
	SubTOTAL REGIÓN	8.196.442		0,76	5,19	0,84	0,1597	\$ 15.966.847.307	16,0%		\$ 1.948	8.196.442		0,76	5,19	0,84	0,1567	\$ 15.669.966.647	15,7%		\$ 1.912	(\$ 296.880.660)	(\$ 36)	-1,9%
CENTRO ORIENTE	Bogotá, D.C.	7.743.955	3,36	0,3921	0,49	0,19	0,0363	\$ 3.632.002.624	22,0%	3,6%	\$ 469	7.743.955	3,36	0,3921	0,49	0,19	0,04	\$ 3.564.470.737	22,0%	3,6%	\$ 460	(\$ 67.531.887)	(\$ 9)	-1,9%
	Boyacá	1.242.731	10,04	0,1571	0,84	0,13	0,0252	\$ 2.516.808.310	15,2%	2,5%	\$ 2.025	1.242.731	10,04	0,1571	0,84	0,13	0,02	\$ 2.470.011.863	15,2%	2,5%	\$ 1.988	(\$ 46.796.446)	(\$ 38)	-1,9%
	Cundinamarca	3.242.999	6,26	0,2537	0,67	0,17	0,0321	\$ 3.209.865.517	19,4%	3,2%	\$ 990	3.242.999	6,26	0,2537	0,67	0,17	0,03	\$ 3.150.182.665	19,4%	3,2%	\$ 971	(\$ 99.682.853)	(\$ 18)	-1,9%
	Norte de Santander	1.620.318	18,26	0,1794	1,14	0,20	0,0388	\$ 3.875.059.100	23,4%	3,9%	\$ 2.392	1.620.318	18,26	0,1794	1,14	0,20	0,04	\$ 3.803.007.925	23,4%	3,8%	\$ 2.347	(\$ 72.051.175)	(\$ 44)	-1,9%
	Santander	2.280.908	9,45	0,2128	0,82	0,17	0,0331	\$ 3.308.202.424	20,0%	3,3%	\$ 1.450	2.280.908	9,45	0,2128	0,82	0,17	0,03	\$ 3.246.691.137	20,0%	3,2%	\$ 1.423	(\$ 61.511.286)	(\$ 27)	-1,9%
SubTOTAL REGIÓN	16.130.911		1,20	3,95	0,87	0,1654	\$ 16.541.937.975	16,5%		\$ 1.025	16.130.911		1,20	3,95	0,87	0,1623	\$ 16.234.364.327	16,2%		\$ 1.006	(\$ 307.573.647)	(\$ 19)	-1,9%	
CENTRO SUR	Amazonas	79.020	34,92	0,0396	1,57	0,06	0,0118	\$ 1.183.422.780	11,0%	1,2%	\$ 14.976	79.020	34,92	0,0396	1,57	0,06	0,01	\$ 1.161.418.728	11,0%	1,2%	\$ 14.698	(\$ 22.004.052)	(\$ 278)	-1,9%
	Caquetá	410.521	23,48	0,0903	1,29	0,12	0,0221	\$ 2.212.013.908	20,5%	2,2%	\$ 5.388	410.521	23,48	0,0903	1,29	0,12	0,02	\$ 2.170.884.678	20,5%	2,2%	\$ 5.288	(\$ 41.129.231)	(\$ 100)	-1,9%
	Huila	1.122.622	12,68	0,1493	0,95	0,14	0,0269	\$ 2.687.618.202	24,9%	2,7%	\$ 2.394	1.122.622	12,68	0,1493	0,95	0,14	0,03	\$ 2.637.645.791	24,9%	2,6%	\$ 2.350	(\$ 49.972.412)	(\$ 45)	-1,9%
	Putumayo	359.127	18,41	0,0844	1,14	0,10	0,0183	\$ 1.831.964.016	17,0%	1,8%	\$ 5.101	359.127	18,41	0,0844	1,14	0,10	0,02	\$ 1.797.901.269	17,0%	1,8%	\$ 5.006	(\$ 34.062.747)	(\$ 95)	-1,9%
	Tolima	1.339.998	12,06	0,1631	0,92	0,15	0,0286	\$ 2.864.428.129	26,6%	2,9%	\$ 2.138	1.339.998	12,06	0,1631	0,92	0,15	0,03	\$ 2.811.168.190	26,6%	2,8%	\$ 2.098	(\$ 53.259.939)	(\$ 40)	-1,9%
SubTOTAL REGIÓN	3.311.288		0,53	5,87	0,57	0,1078	\$ 10.779.447.035	10,8%		\$ 3.255	3.311.288		0,53	5,87	0,57	0,1058	\$ 10.579.018.655	10,6%		\$ 3.195	(\$ 200.428.381)	(\$ 61)	-1,9%	
EJE CAFETERO	Antioquia	6.677.930	10,67	0,3641	0,87	0,32	0,0601	\$ 6.014.936.501	52,2%	6,0%	\$ 901	6.677.930	10,67	0,3641	0,87	0,32	0,06	\$ 5.903.097.371	52,2%	5,9%	\$ 884	(\$ 111.839.130)	(\$ 17)	-1,9%
	Caldas	1.018.453	8,91	0,1422	0,79	0,11	0,0215	\$ 2.146.006.708	18,6%	2,1%	\$ 2.107	1.018.453	8,91	0,1422	0,79	0,11	0,02	\$ 2.106.104.787	18,6%	2,1%	\$ 2.068	(\$ 39.901.921)	(\$ 39)	-1,9%
	Quindío	555.401	6,73	0,1050	0,69	0,07	0,0138	\$ 1.376.995.603	11,9%	1,4%	\$ 2.479	555.401	6,73	0,1050	0,69	0,07	0,01	\$ 1.351.392.341	11,9%	1,4%	\$ 2.433	(\$ 25.603.261)	(\$ 46)	-1,9%
	Risaralda	961.055	8,14	0,1381	0,76	0,10	0,0199	\$ 1.993.049.278	17,3%	2,0%	\$ 2.074	961.055	8,14	0,1381	0,76	0,10	0,02	\$ 1.955.991.381	17,3%	2,0%	\$ 2.035	(\$ 37.057.897)	(\$ 39)	-1,9%
	SubTOTAL REGIÓN	9.212.839		0,75	3,11	0,61	0,1153	\$ 11.530.988.090	11,5%		\$ 1.252	9.212.839		0,75	3,11	0,61	0,1132	\$ 11.316.585.880	11,3%		\$ 1.228	(\$ 214.402.210)	(\$ 23)	-1,9%
LLANO	Arauca	294.206	32,26	0,0764	1,51	0,12	0,0220	\$ 2.195.069.046	17,8%	2,2%	\$ 7.461	294.206	32,26	0,0764	1,51	0,12	0,02	\$ 2.154.254.881	17,8%	2,2%	\$ 7.322	(\$ 40.814.165)	(\$ 139)	-1,9%
	Casanare	435.195	15,89	0,0929	1,06	0,10	0,0187	\$ 1.873.457.925	15,2%	1,9%	\$ 4.305	435.195	15,89	0,0929	1,06	0,10	0,02	\$ 1.838.623.658	15,2%	1,8%	\$ 4.225	(\$ 34.834.267)	(\$ 80)	-1,9%
	Guainía	50.636	59,21	0,0317	2,05	0,06	0,0123	\$ 1.233.599.614	10,0%	1,2%	\$ 24.362	50.636	59,21	0,0317	2,05	0,06	0,01	\$ 1.210.662.596	10,0%	1,2%	\$ 23.909	(\$ 22.937.018)	(\$ 453)	-1,9%
	Guaviare	86.657	27,80	0,0415	1,40	0,06	0,0111	\$ 1.105.803.684	9,0%	1,1%	\$ 12.761	86.657	27,80	0,0415	1,40	0,06	0,01	\$ 1.085.242.848	9,0%	1,1%	\$ 12.523	(\$ 20.560.836)	(\$ 237)	-1,9%
	Meta	1.063.454	13,31	0,1453	0,97	0,14	0,0268	\$ 2.680.727.377	21,8%	2,7%	\$ 2.521	1.063.454	13,31	0,1453	0,97	0,14	0,03	\$ 2.630.883.090	21,8%	2,6%	\$ 2.474	(\$ 49.844.287)	(\$ 47)	-1,9%
	Vaupés	44.712	68,89	0,0298	2,21	0,07	0,0125	\$ 1.250.383.404	10,2%	1,3%	\$ 27.965	44.712	68,89	0,0298	2,21	0,07	0,01	\$ 1.227.134.315	10,2%	1,2%	\$ 27.445	(\$ 23.249.089)	(\$ 520)	-1,9%
	Vichada	112.958	67,62	0,0474	2,19	0,10	0,0197	\$ 1.969.085.195	16,0%	2,0%	\$ 17.432	112.958	67,62	0,0474	2,19	0,10	0,02	\$ 1.932.472.876	16,0%	1,9%	\$ 17.108	(\$ 36.612.319)	(\$ 324)	-1,9%
	SubTOTAL REGIÓN	2.087.818		0,47	11,39	0,65	0,1231	\$ 12.308.126.244	12,3%		\$ 5.895	2.087.818		0,47	11,39	0,65	0,1208	\$ 12.079.274.263	12,1%		\$ 5.786	(\$ 228.851.981)	(\$ 110)	-1,9%
TOTAL	50.372.424	14,13					\$ 100.000.000.000			\$ 1.985	50.372.424						\$ 100.000.00							

3.5 Escenario 2: Modelo de asignación de transferencias con nuevo departamento en el Caribe

Con la organización político-administrativa propuesta, de creación de un nuevo departamento en el caribe con 12 municipios de Bolívar y 7 del Magdalena, denominado Depresión Momposina, el escenario de distribución cambia con las modificaciones de los factores de población y pobreza. El factor de liquidación por pobreza para los municipios en el nuevo Departamento es de 1,66, mayor que el 1.38 y 1.37 respectivamente que tenían en Bolívar y Magdalena (ver tabla 10).

3.5.1 Asignación regional con nuevo departamento en el caribe.

Para las regiones y departamentos que no son objeto de reordenamiento, el efecto en las transferencias total y per cápita es una disminución de 1,9%. Los agregados regionales se resumen en la tabla 11. Los cambios porcentuales a nivel per cápita son los mismos que para la bolsa general.

Tabla 12. Modelo de asignación de transferencias por criterios de pobreza y población con y sin nuevo departamento. Análisis regional

REGIÓN	Transferencias totales			Participación			Transferencias per cápita		
	Escenario 1 sin nuevo departamento	Escenario 2 con nuevo departamento	Incremento	Escenario 1 sin nuevo departamento	Escenario 2 con nuevo departamento	Incremento	Escenario 1 sin nuevo departamento	Escenario 2 con nuevo departamento	Incremento
CARIBE	\$ 32.872.653.348	\$ 34.120.790.228	3,8%	32,9%	34,1%	3,8%	\$ 2.875	\$ 2.984	3,8%
OCCIDENTE	\$ 15.966.847.307	\$ 15.669.966.647	-1,9%	16,0%	15,7%	-1,9%	\$ 1.948	\$ 1.912	-1,9%
CENTRO ORIENTE	\$ 16.541.937.975	\$ 16.234.364.327	-1,9%	16,5%	16,2%	-1,9%	\$ 1.025	\$ 1.006	-1,9%
CENTRO SUR	\$ 10.779.447.035	\$ 10.579.018.655	-1,9%	10,8%	10,6%	-1,9%	\$ 3.255	\$ 3.195	-1,9%
EJE CAFETERO	\$ 11.530.988.090	\$ 11.316.585.880	-1,9%	11,5%	11,3%	-1,9%	\$ 1.252	\$ 1.228	-1,9%
LLANO	\$ 12.308.126.244	\$ 12.079.274.263	-1,9%	12,3%	12,1%	-1,9%	\$ 5.895	\$ 5.786	-1,9%
TOTAL	\$ 100.000.000.000	\$ 100.000.000.000		100,0%	100,0%		\$ 1.985	\$ 1.985	

Fuente: Dane. DNP. Elaboración propia.

Por regiones la mayor transferencia per cápita la sigue obteniendo la región del Llano aunque disminuye de \$5.895 a \$5.786, seguido de la Región Centro Sur que disminuye de una asignación per cápita de \$3.255 a \$3.195. Todas las regiones, con excepción de la región caribe disminuyen en 1,9% su asignación total y per cápita. En el tercer lugar per cápita sigue la Región Caribe que aumenta su asignación per cápita de \$2.875 a \$2.984, un incremento del 3,8%, mientras la asignación per cápita nacional se mantiene en \$1.985.

La Región Caribe aumenta su participación del 32,9% al 34,1% de la bolsa total de distribución, siendo la región con mayor asignación, seguido de la región centro oriente que disminuye del 16,5% al 16,2% su participación en la bolsa general.

3.5.2 Asignación departamental con nuevo departamento en el caribe.

Igual que a nivel regional, todos los departamentos que no son objeto de reordenamiento disminuyen su asignación total y per cápita en -1,9%, como observamos en la parte derecha de la tabla 11.

Los principales cambios se dan en los departamentos objeto de reordenamiento. El departamento de Bolívar baja su asignación per cápita de \$2.494 sin el nuevo departamento a \$2.459 con el nuevo departamento, una disminución de 1,4%. Magdalena aumenta su asignación per cápita de \$3.082 sin el nuevo departamento a \$3.165 con el nuevo departamento, un incremento del 2,7% (ver tabla 11 y 13).

El territorio del nuevo departamento en la Depresión Momposina pasa de una asignación per cápita de \$2.788 que tenían en Magdalena y Bolívar, a \$7.032 en el nuevo departamento, un notable incremento del 152,2%.

Tabla 13. Modelo de asignación de transferencias por criterios de pobreza y población con y sin nuevo departamento. Análisis en nuevo departamento y departamentos del caribe

Departamento	Transferencias totales			Participación regional			Transferencias per cápita		
	Escenario 1 sin nuevo departamento	Escenario 2 con nuevo departamento	Incremento	Escenario 1 sin nuevo departamento	Escenario 2 con nuevo departamento	Incremento	Escenario 1 sin nuevo departamento	Escenario 2 con nuevo departamento	Incremento
Atlántico	\$ 3.947.856.096	\$ 3.874.451.366	-1,9%	12,0%	11,4%	-5,4%	\$ 1.450	\$ 1.423	-1,9%
Archipiélago de San	\$ 692.582.004	\$ 679.704.433	-1,9%	2,1%	2,0%	-5,4%	\$ 10.874	\$ 10.672	-1,9%
Bolívar	\$ 5.439.821.248	\$ 4.859.342.696	-10,7%	16,5%	14,2%	-13,9%	\$ 2.494	\$ 2.459	-1,4%
Cesar	\$ 3.873.796.018	\$ 3.801.768.329	-1,9%	11,8%	11,1%	-5,4%	\$ 2.990	\$ 2.935	-1,9%
Córdoba	\$ 5.685.521.459	\$ 5.579.807.330	-1,9%	17,3%	16,4%	-5,4%	\$ 3.109	\$ 3.051	-1,9%
Depresión Momposina		\$ 2.711.326.382			7,9%		\$ 2.788	\$ 7.032	152,2%
La Guajira	\$ 5.097.616.458	\$ 5.002.833.580	-1,9%	15,5%	14,7%	-5,4%	\$ 5.279	\$ 5.180	-1,9%
Magdalena	\$ 4.398.580.994	\$ 3.944.158.955	-10,3%	13,4%	11,6%	-13,6%	\$ 3.082	\$ 3.165	2,7%
Sucre	\$ 3.736.879.071	\$ 3.667.397.156	-1,9%	11,4%	10,7%	-5,4%	\$ 3.937	\$ 3.863	-1,9%
SUBTOTAL REGIÓN	\$ 32.872.653.348	\$ 34.120.790.228	3,8%	32,9%	34,1%	3,8%	\$ 2.875	\$ 2.984	3,8%

Fuente: Dane. DNP. Elaboración propia.

También se dan cambios en la participación interna departamental de la región caribe. Los departamentos del caribe que no son objeto de reordenamiento territorial disminuyen su participación regional en -5.4%. Los que son objeto de reordenamiento, Bolívar disminuye su participación en -13.9% del total regional y Magdalena en -13.6%. El territorio del nuevo departamento participa ahora con el 7.9% del total de la asignación regional.

Realizamos el análisis para el territorio comprendido por los 76 municipios objeto del proceso de reordenamiento territorial.

Tabla 14. Modelo de asignación de transferencias por criterios de pobreza y población con y sin nuevo departamento. Análisis para territorio de 76 municipios objeto de reordenamiento

Departamento	Transferencias totales		
	Escenario 1 sin nuevo departamento	Escenario 2 con nuevo departamento	Incremento
Bolívar	\$ 5.439.821.248	\$ 4.859.342.696	-10,7%
Magdalena	\$ 4.398.580.994	\$ 3.944.158.955	-10,3%
Depresión Momposina	\$ -	\$ 2.711.326.382	
TOTAL TERRITORIO REORDENADO	\$ 9.838.402.242	\$ 11.514.828.034	17,0%
Asignación per cápita	\$ 2.727	\$ 3.191	17,0%

Fuente: Dane. DNP. Elaboración propia.

Los 76 municipios que hacen parte de Bolívar (46) y Magdalena (30), agrupados en esos dos departamentos, sin el nuevo Departamento percibirían transferencias por \$9.838 millones. Con el nuevo departamento, ese mismo territorio ahora distribuido en tres departamentos, percibirían \$11.514 millones, es decir un incremento del 17.0% de lo respecto a lo que reciben

sin el nuevo departamento. La asignación per cápita crecería en la misma proporción y pasaría de \$2.727 a \$3.191.

3.6 Riesgos inherentes a la propuesta de la nueva entidad político-administrativa.

Existen diversos riesgos asociados a la implementación de un nuevo departamento. No obstante, debe distinguirse del análisis crítico los prejuicios de la “cultura popular”, validada en algunos casos por el sistema mediático donde proponer la creación de un nuevo departamento se asocia indebidamente con probables riesgos fiscales o de corrupción, generalmente asociados a casos generales de corrupción del “sistema político” nacional o resultados deficitarios del nivel nacional o municipal, sin relación real con las variables que implica la propuesta departamental. De igual modo, persisten sesgos de rechazo por experiencias históricas como la separación de Panamá o las guerras civiles del siglo 19 (Quinche Castaño, 2011, pág. 54) , indebidamente asociados a la modificación del sistema político administrativo. Y por supuesto, la incidir esto último en la modificación de las jurisdicciones políticas y fiscales, los grupos políticos dominantes tienden a oponerse y, al estar vigentes en el gobierno vigente, inciden de manera ventajosa en los mensajes negativos que el sistema mediático fabrica alrededor del tema. Con el poder de los medios los conceptos pertinentes como “reorganización” u “ordenamiento” terminan siendo reemplazados por términos peyorativos y negativos como “descuartizamiento”, “atomización”, segregación”, “insurrectos”, “cercena” terminología muy presente en la oposición que desde el Diario La Patria de Manizales realizó la clase política de Manizales contra la creación de Quindío y Risaralda (Vallejo Giraldo, 2022). Se llega al extremo de asumir posiciones moralistas de muy dudosa reputación cuando alguna clase política predice problemas de inviabilidad, corrupción e inseguridad a los territorios propuestos para ser nuevos departamentos, hecho que no ha ocurrido pues aún no existen, mientras esa misma clase política que lanza ala advertencia está investigada o condenada por corrupción u otros delitos, como es el caso del Gobernador Juan Carlos Gossain de Bolívar quien acusaba de “paramilitares” y

“políticos con ganas de ser elegidos” a los promotores del nuevo departamento en la Depresión Momposina (Heraldo, 2012). Hoy Gossain terminó inhabilitado por corrupción y eran públicas sus alianzas con grupos políticos aliados de grupos delincuenciales. Igual puede decirse del actual Gobernador de Bolívar Yamil Arana, de familia vinculada a actos de corrupción y oriundo de un municipio de notable atraso social como Magangué, quien se opone a la creación del nuevo departamento Surcaribe como municipios de Bolívar, y reclama que “los recursos que se van a gastar en ese proceso administrativo que nos los den para la universidad del sur, para construir puentes que hacen falta para conectar al sur, para un mega aeropuerto y hospital de tercer nivel” (Zetta, 2024), cuando contra el curso una investigación por corrupción en recursos para inversión (Prieto, 2022).

Así mismo, se terminan esbozando actitudes de “soberanía” de parte de los departamentos reorganizados, función ajena a este nivel territorial y atribuible solo al gobierno nacional frente a otros países (Torres Ruidiaz, Las dos orillas, 2018).

Lo anterior resume que no es fácil en Colombia para plantear una discusión objetiva sobre ordenamiento territorial, dados los prejuicios en que el mismo sistema político las sustenta.

Para nuestro caso centramos el análisis de probables “riesgos” en el marco de las competencias específicas atribuidas a los departamentos en el artículo 287 de la Constitución Política para efectos de los procesos de descentralización fiscal, administrativa y política. En cada uno de estos analizamos algunos de los “prejuicios” mencionados anteriormente.

Riesgos fiscales. El estudio de Susana Gamarra examina la baja calificación de los municipios integrantes del nuevo departamento, “todos clasificados en sexta categoría”, en el indicador de desempeño fiscal, especialmente la alta dependencia de las transferencias y la baja generación de ingresos propios (Gamarra & Mestre, 2018). Respecto a la categoría, el 87% de

los municipios del país son de sexta, es decir no es una situación indicativa sólo de los municipios del nuevo departamento categoría (ver tabla 15) sino de todos los municipios del país. La categoría no incide en los ingresos y no determina la participación en las transferencias, de modo que pueda afectar la “viabilidad fiscal” de la nueva entidad pues esta se mide, no solo por ingresos propios, sino en términos de la relación “gasto de funcionamiento/ingresos corrientes de libre destinación (artículo 10 de la ley 617 de 2000). Cabe anotar que, con excepción de Tiquisio, todos los municipios del nuevo departamento lo cumplieron en 2022 con un promedio de “holgura” de 21.86 puntos (DNP, 2023) (ver tabla 15).

La prevalencia de municipios en la instancia de “riesgo” y “deterioro” fiscal en los municipios de la muestra no es exclusiva de estos, sino que se repite para el nivel nacional donde 749 de los municipios están en esta misma instancia, es decir más del 70%, es decir es una situación estructural a nivel nacional y no exclusiva de estos municipios. Es pertinente considerar el carácter volátil y coyuntural del IDF.

Tabla 15. Índice desempeño fiscal 2022 municipios del nuevo departamento.

Municipio	Categorías	Dotación es Iniciales	Componentes dimensión de resultados fiscales					Componentes Dimensión de Gestión Financiera Territorial			Nuevo IDF	Rango
			Dependencia de las Transferencias	Relevancia FBK fijo	Endeudamiento (Total)	Ahorro Corriente	Balance Primario	Holgura	Capacidad de programación y recaudo de ingresos	Capacidad de Ejecución de Inversión		
ALTO DEL ROSARIO	6	G5	93,86	43,28	16,98	44,24	66,39	27,49	150,05	98,42	43,30	2. Riesgo (>=40 y <60)
BARRANCO DE LOBA	6	G5	94,58	18,15	34,57	36,30	-1,08	33,52	153,04	97,62	52,13	2. Riesgo (>=40 y <60)
CICUCO	6	G4	67,24	36,83	51,81	70,39	-4,22	45,45	117,55	80,07	70,42	4. Solvente (>=70 y <80)
EL PEÑON	6	G4	89,36	26,55	15,31	21,67	3,97	13,24	202,20	98,94	52,02	2. Riesgo (>=40 y <60)
HATILLO DE LOBA	6	G5	81,20	37,66	25,24	71,98	-36,98	48,97	590,07	75,20	49,26	2. Riesgo (>=40 y <60)
MARGARITA	6	G5	88,16	21,55	53,44	39,19	2,82	22,54	179,40	97,75	49,60	2. Riesgo (>=40 y <60)
SANTA CRUZ DE MOMI	6	G4	84,00	32,64	83,52	37,78	2,89	4,96	129,80	26,83	42,30	2. Riesgo (>=40 y <60)
NOROSI	6	G5	97,40	-	11,84	43,98	47,34	46,76	77,31	100,00	40,55	2. Riesgo (>=40 y <60)
PINILLOS	6	G5	94,88	5,68	40,89	46,73	3,97	30,73	594,32	98,87	51,82	2. Riesgo (>=40 y <60)
REGIDOR	6	G4	91,04	23,36	20,57	37,60	16,07	7,65	137,98	82,42	45,09	2. Riesgo (>=40 y <60)
RIOVIEJO	6	G4	90,73	5,28	22,68	19,95	2,93	5,75	126,04	98,25	48,67	2. Riesgo (>=40 y <60)
SAN FERNANDO	6	G5	90,14	20,84	41,14	38,66	17,98	21,03	210,52	91,73	41,36	2. Riesgo (>=40 y <60)
SAN MARTÍN DE LOBA	6	G5	88,50	15,79	23,46	8,76	3,53	10,05	186,63	93,85	45,33	2. Riesgo (>=40 y <60)
TALAIGUA NUEVO	6	G4	83,89	7,04	92,99	36,28	-0,37	27,40	128,48	89,89	45,91	2. Riesgo (>=40 y <60)
TIQUISIO	6	G5	97,13	11,59	27,76	45,49	-3,84	0,00	171,70	93,12	47,99	2. Riesgo (>=40 y <60)
EL BANCO	6	G4	79,49	23,19	48,80	36,48	-6,32	3,23	121,56	87,70	48,18	2. Riesgo (>=40 y <60)
GUAMAL	6	G5	87,27	9,19	66,15	44,24	22,54	24,74	159,42	92,55	33,35	1. Deterioro (<40)
PIJIÑO DEL CARMEN	6	G4	81,75	25,46	13,85	33,25	-7,78	20,84	143,76	85,48	55,47	2. Riesgo (>=40 y <60)
SAN SEBASTIAN DE BU	6	G5	86,69	22,76	34,97	38,83	-1,80	20,56	172,41	87,82	51,23	2. Riesgo (>=40 y <60)
SAN ZENÓN	6	G5	89,13	32,15	42,21	19,61	-21,14	18,99	77,07	76,69	38,90	1. Deterioro (<40)
SANTA ANA	6	G5	83,54	22,41	46,28	39,93	3,64	24,87	119,24	81,56	56,24	2. Riesgo (>=40 y <60)
SANTA BÁRBARA DE P	6	G4	83,78	43,70	5,17	35,27	-22,92	22,21	46,67	68,10	48,21	2. Riesgo (>=40 y <60)

Fuente: DNP. 2023.

Las finanzas departamentales no se deducen de la “suma” de las finanzas de los municipios por cuanto son entidades con estructuras financieras distintas: mientras los departamentos tienen una dependencia de las transferencias nacionales del 53% y sus ingresos tributarios son el 29% de sus ingresos totales, para un municipio de sexta categoría como Mompox la dependencia nacional es del 77% y sus ingresos tributarios del 9% de sus ingresos (DNP, 2021).

Así mismo es distinta la naturaleza de sus tributos pues mientras los departamentos gravan principalmente el consumo, como los cigarrillos y la cerveza, clasificados como bienes normales-básicos, los municipios poseen impuestos principalmente sobre la propiedad (predial) y la actividad económica (industria y comercio). Es decir, los departamentos no dependen de la existencia de una actividad económica intensa sino de poseer una población que consuma.

Y lo anterior implica una distinta gestión de recaudo: la del municipio es directa ante el contribuyente primario y de parte de la misma entidad, mientras para el departamento la gestión de recaudo es a través de terceros del nivel nacional y ante mayoristas, con menor carga administrativa a la entidad.

Respecto al indicador de viabilidad del nuevo departamento cabe revisar el comportamiento de los actuales departamentos en 2022 cuando 30 de los 32 departamentos cumplieron con dicho indicador. La ley 617 de 2000 ha cumplido con su objetivo de ajuste fiscal.

En las audiencias públicas e instancias oficiales de socialización realizadas se han socializado las cifras de impuestos y transferencias y el ejercicio viabilidad fiscal del nuevo departamento propuesto (Torres, Rodríguez, & Fernández, 2009).

Contrario a los procesos precedentes de nuevos departamentos, carentes de criterios y estudios técnicos, la existencia hoy de estos indicadores, aunados a los de endeudamiento de la ley 358 de 1997, de sostenibilidad fiscal de la ley 819 de 2003, la oportunidad de diseñar una estructura administrativa acorde a los ingresos de libre destinación existentes, brindan garantía al análisis objetivo para la creación de nuevos departamentos en términos de viabilidad fiscal. Un fortalecimiento de la función de descentralización fiscal del departamento.

Riesgos para las finanzas de la nación y de los departamentos segregados. En el ejercicio de proyección de transferencias objeto del presente trabajo, observamos que la creación del nuevo departamento no implica una modificación o afectación en las finanzas de la nación pues la bolsa de transferencia a los departamentos, que es la operación recíproca que en este sentido mantiene la nación con los departamentos, no aumentaría. Lo que se daría es una redistribución de la bolsa existente entre 34 entidades departamentales (incluyendo Bogotá y el nuevo departamento), en lugar de las 33 actuales.

El gasto de funcionamiento de la nueva entidad sería financiado con los ingresos propios generados por esta y el incremento en el gasto burocrático estaría justificado por los beneficios sociales derivados del mejoramiento en el mecanismo de redistribución de las transferencias que implica para la nación y el ahorro que genera dicho gasto hacia unas comunidades e instituciones más cercanas.

Tabla 16. Indicadores de propinuidad. Comparativo de promedios de distancia, tiempos y costos de desplazamiento a centros administrativos departamentales con y sin nuevo departamento en la Depresión Momposina

A Cartagena o Santa Marta			A Momposina			A El Banco			Promedios			Ahorros		
km	Horas	Costo \$	km	Horas	Costo \$	km	Horas	Costo \$	km	Horas	Costo \$	Ahorro km	ahorro hrs	Ahorro \$\$
388	6,3	\$ 80.833	49,3	1,0	\$ 25.389	27,6	0,7	\$ 24.444	38,1	0,8	\$ 21.694	-90,3%	-88%	-75%

Fuente: Elaboración propia.

Con el nuevo departamento y los nuevos centros administrativos en El Banco y Mompos, los ahorros en términos de distancia son del 90%, en tiempo del 88% y en costos del 75%, en comparación con las gobernaciones hoy ubicadas en Cartagena y Santa Marta (ver tabla 16), beneficios que se trasladan en el acceso de los ciudadanos y las alcaldías a los servicios institucionales de la nueva gobernación. Estos beneficios se computan como ahorros para las finanzas del estado.

Para los departamentos de Bolívar y Magdalena la disminución nominal de transferencias y recaudos va de la mano de la disminución de la población para atender con dichas transferencias, y sus costos derivados, por lo que no habría una disminución real de estas y por ello la variable comparativa aplicada en el presente trabajo no es “valor nominal de transferencias” sino “transferencias per cápita”. Y como se demostró en las proyecciones anteriores, con el nuevo departamento las transferencias per cápita determinadas por población y pobreza, aumentarían para el Magdalena y para Bolívar disminuirían en menor medida que para los demás departamentos, para los cuales disminuye en -1.9% de sus transferencias actuales. Es un valor y efecto mínimo si consideramos que no se trata de una “reducción” sino de un ajuste al sistema de asignación de transferencias acorde a los criterios constitucionales de redistribución de las transferencias. Para el estado disminuye la “fuga” de recursos de territorios más pobres hacia territorio de menor pobreza, es decir mayor eficiencia en la función de redistribución a través de las transferencias, que incidirá, probablemente y a largo plazo, en la disminución de costos de atención a los territorios por efecto de la disminución de la pobreza resultante de este proceso. Un fortalecimiento de la función de descentralización administrativa del departamento.

El riesgo de la corrupción. La creación de nuevas entidades supone para algunos autores un riesgo para el surgimiento de la corrupción: “el nacimiento del estado le hace proclive al

desarrollo de conductas de corrupción (...) el fenómeno se arraiga debido al nivel de desarrollo de la democracia –entre más baja más alta es la corrupción” (Rico Escobar, 2020).

Desde una visión más humanista, autores como Eduardo Salcedo-Albarán plantean que la afectación del acto de corrupción a personas cercanas y conocidas aumenta el rechazo ante este. (Salcedo-Albarán, Zuleta, De León, & Rubio, 2007). La lejanía de la corrupción la invisibiliza o minimiza.

Y ello se relaciona con la variable distancia, la propinquidad citada por Massiris como variable importante en el diseño de entidades territoriales: “El movimiento interno, como la eficacia de los límites de una unidad regional, contienen intrínsecamente el factor distancia como elemento clave” y que “Mientras mayor es la región, mayor es la fricción de distancia y los obstáculos y el esfuerzo requerido para administrar el territorio y atender las demandas de los espacios periféricos.” (Massiris, Ordenamiento Territorial, Región y Procesos de Construcción Regional., 1998)

La disminución de las distancias y costos de acceso para el ciudadano, a las nuevas jurisdicciones de entes de control del nuevo departamento constituirá una fortaleza en este sentido.

Respecto a los mecanismos democráticos esbozados por Rico como condicionantes de la corrupción, los municipios de estas subregiones poseen una baja participación en el censo electoral departamental, que no es decisivo en la elección de cargos de elección popular en esta jurisdicción, poseen un bajo Poder de Decisión Electoral, que denominaremos PDE, aspecto en el cual las actuales capitales, Santa Marta y Cartagena, llevan ventaja al absorber el 40% y el 48% del censo electoral departamental respectivamente y así estar en capacidad de elegir mayor número de curules de los cargos de elección popular.

Tabla 17. Poder de Decisión Electoral municipios del nuevo Departamento. Comparativo con y sin nuevo departamento

No	Dpto orig	Mpio	Censo electoral 2022	PDE Dpto origen	PDE en nuevo Dpto	Incr PDE
1	Bolívar	Altos del Rosario	7.653	0,47%	2,74%	483%
2	Bolívar	Barranco	12.298	0,76%	4,41%	483%
3	Bolívar	El Peñón	6.401	0,39%	2,30%	483%
4	Bolívar	Tiquisio	14.340	0,88%	5,14%	483%
5	Bolívar	Cicuco	10.853	0,67%	3,89%	483%
6	Bolívar	Talaigua Nuevo	9.962	0,61%	3,57%	483%
7	Bolívar	Margarita	10.150	0,62%	3,64%	483%
8	Bolívar	Mompox	37.996	2,34%	13,63%	483%
9	Bolívar	San Fernando	9.411	0,58%	3,38%	483%
10	Bolívar	San Martín de Loba	12.348	0,76%	4,43%	483%
11	Bolívar	Hatillo de Loba	11.328	0,70%	4,06%	483%
12	Magdalen	El Banco	50.233	4,95%	18,01%	264%
13	Magdalen	Guamal	24.082	2,37%	8,64%	264%
14	Magdalen	San Sebastián	17.674	1,74%	6,34%	264%
15	Magdalen	Santa Ana	16.860	1,66%	6,05%	264%
16	Magdalen	San Zenón	8.955	0,88%	3,21%	264%
17	Magdalen	Pijiño del Carmen	9.368	0,92%	3,36%	264%
18	Magdalen	Santa Bárbara de Pint	8.930	0,88%	3,20%	264%
			278.842	22,19%	100,00%	

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. 2022

El ciudadano de los municipios de la Depresión Momposina de bajo PDE, ante el bajo valor decisivo de su voto en la elección, facilita el caldo de cultivo para las imperfecciones y delitos del proceso democrático como la abstención, el trasteo electoral o la compra de votos.

Darío Restrepo coincide y sustenta estas conclusiones con los elegidos en el período 2014-2018, donde las capitales absorben la mayoría de cargos de elección popular y el 90% de los demás municipios del departamento quedan excluidos de estos (Restrepo Botero & Peña Galeano, 2020).

Con el nuevo departamento se da un incremento y una redistribución del PDE para los municipios respecto a Magdalena y Bolívar, con capitales o centros administrativos de menor PDE relativo y el reajuste equitativo del PDE subregional (ver tabla 17).

Para los municipios provenientes de Bolívar, el PDE aumenta de 8.78% a 51.19% en el nuevo departamento, casi que se sextuplica; y para los provenientes del Magdalena el PDE pasa de 13.41% a 48.81%, casi que cuadruplicándose.

Los centros administrativos El Banco y Mompox quedan con un PDE de 18.1% y 13.6% respectivamente, que no es dominante frente a las agrupaciones subregionales de los demás municipios, un escenario más equitativo en el acceso a cargos de elección popular.

Por ejemplo, la subregión de Las Lobas agruparía en el nuevo departamento casi el 20% del PDE, un porcentaje competitivo para acceder a curules y cargos de elección popular departamentales como Gobernador, Diputados y Representantes a la Cámara, que hoy son matemáticamente imposibles de lograr en Bolívar donde su PDE es de menos del 3%.

El resultado de ciudadanías conscientes del valor decisivo de su voto es un importante insumo para fortalecer las políticas públicas de participación, transparencia y control ciudadano sobre los procesos electorales y fortalecimiento de la función de descentralización política del departamento.

La negada representación política a las periferias, por la acción “extractiva” del poder político de parte de las capitales, las élites políticas extractivas, es uno de los sustentos de la obra de Robinson y Acemoglu sobre el origen de la pobreza de los territorios: “la periferia colombiana tiene más instituciones económicas extractivas que el centro porque tiene más instituciones políticas extractivas. Esta combinación no solo hace que la periferia siga siendo más pobre que el centro, sino que todo el país sea relativamente pobre”, (Acemoglu & Robinson, 2012) ampliada por Robinson en sus posteriores estudios en La miseria en Colombia.

3.7 Conclusiones

- La función de redistribución a través de las transferencias se cumple de manera óptima en el proceso de liquidación, pero presenta falencias en el proceso de asignación por la disímil composición de algunas de las unidades de asignación subregional como son los departamentos.
- Algunas unidades beneficiarias de asignación de transferencias departamentales como son las actuales gobernaciones presentan altas desviaciones de sus NBI municipales respecto al promedio departamental, configurándose como no-representativos, como es el caso de Magdalena y Bolívar.
- Existe una alta correlación entre los índices de desviación de los índices de pobreza NBI municipales respecto al nivel de pobreza NBI departamental. Departamentos con altas desviaciones de NBI, poseen altos índices de pobreza NBI, como es el caso de los departamentos de Magdalena y Bolívar.
- Las altas desviaciones estarían afectando la función de redistribución de transferencias a cargo del estado, específicamente en el proceso de asignación departamental, ocasionando una fuga de transferencias desde municipios de alto NBI con factores de asignación muy alejados de su real nivel de pobreza, hacia otros municipios de menor nivel de NBI como las actuales capitales departamentales.
- Existe una mayor desviación de los índices de pobreza municipales de las subregiones de la Depresión Momposina y Las Lobas en Bolívar y Sur del Magdalena respecto a sus NBI departamentales.
- La modificación de la organización político-administrativa departamental creando un nuevo departamento en la subregión de la Depresión Momposina con 19 municipios de los

actuales departamentos de Bolívar y Magdalena, disminuiría para esos municipios los niveles de desviación de los NBI municipales respecto al departamental.

- Este nuevo ordenamiento político-administrativo con el nuevo departamento ocasiona un reajuste de los factores de liquidación por población y pobreza para todos los departamentos. Para los municipios del nuevo departamento aumentaría su factor de liquidación por pobreza de transferencias, aumentando la asignación per cápita en un 152.2% respecto a la que percibían en Magdalena y Bolívar. Para el departamento de Bolívar implica una disminución en la asignación per cápita del -1.4% y para Magdalena un aumento del 2.7%. Para los demás departamentos implica una disminución el 1.9% en la asignación per cápita.

- Más que una disminución o un aumento en las transferencias, la aplicación del modelo propuesto es un ajuste positivo al actual sistema de asignación de transferencias, como resultado de mejorar la representatividad de los NBI departamentales respecto a los municipales disminuyendo su desviación, conforme a los preceptos ligados a la función de redistribución por medio de las transferencias a cargo del estado y de justicia social territorial, entre otros.

- La creación de un nuevo Departamento en la subregión de la Depresión Momposina del Caribe, incrementa en 3% la participación de la Región Caribe en los sistemas de transferencias asociados a factores de pobreza como el NBI.

- El nuevo departamento percibiría recursos del 2.7% de las transferencias.
- El territorio de los 76 municipios que hoy ocupan Magdalena y Bolívar, con el nuevo departamento, es decir bajo el modelo de tres departamentos, aumentaría en 17.0% sus transferencias departamentales respecto al modelo de agrupación actual en dos departamentos.

- Este modelo es aplicable a otras subregiones o departamentos del país y, antes que un riesgo, constituye un fortalecimiento de la función departamental de descentralización administrativa, política y fiscal establecido por el artículo 287 de la Constitución Política.
- Estas conclusiones pueden aplicarse al sustento de proyectos de ley para corregir los desajustes del actual sistema de asignación de recursos a las regiones y entidades territoriales, en el que se incumplen las estrategias de focalización, principios como el de subsidiariedad y objetivos como el de equidad, introduciendo en los requisitos de creación de entidades criterios y variables relacionados con los sistemas de asignación de transferencias y otros recursos, distribución equitativa del poder político y de distancia y costos.
- El presente estudio ya ha sido tomado como base del proyecto de acto legislativo número 022 de 2024 Cámara, “por la cual se reforma el artículo 309 de la Constitución Política de Colombia, con el fin de crear un nuevo departamento y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República, 2024). Al respecto, de darse dicha iniciativa legislativa, es pertinente para implementar un modelo evaluativo de ensayos aleatorios controlados (RCT por siglas en inglés) para evaluar la efectividad de las transferencias en términos de reducción de pobreza.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países*. Nueva York: Crown Publishers.
- Alarcón, L. (1995). Espacio, poblamiento y variaciones territoriales en el estado soberano del Magdalena. *Historia caribe*, 25-48.
- Albaladejo, G. P. (2014). *Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Arroyave, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia, insuficiencias y desafíos. *Forum*(1).
- Artículo 307. (2011). *Constitución política. La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. (...)*.
- Banco Mundial. BM. (1992). La medición de la pobreza. *Comercio exterior*, 323-326.
- Bernazza, C. (2011). ¿Proyectos nacionales o políticas de Estado? Aportes al lenguaje de la política. *Revista Reseñas y Debates*(65), 1-4.
- C.E. 2117 de 2013 (Consejo de Estado noviembre de 2013).
- C.P. (s.f.). 1991. Art. 356.
- C.P. (1991, art 350). Colombia.
- C.P. (1991, art. 287). *Constitución Política de Colombia*.
- C.P. (1991, art. 366). Art. 366. Colombia.

C.P., C. (1991, art. 297). 1991.

C.P.1991. (s.f.). ART.361. *Art. 361.*

Capó, J. (2008). Redistribución y estabilización de la renta a través de la política fiscal. *Revista de Economía Pública*, 9-34.

Chajin, J. M. (2015). Una reflexión desde la provincia al proceso de regionalización del Caribe Colombiano. *Dictamen Libre*(16), 89-95.

Chaparro, L. A. (2013). La creación de municipios en Colombia después de la Constitución de 1991. *Administración y Desarrollo*, 41(57): 73-91.

Congreso de la República. (2009). *Gaceta del Congreso*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Recuperado el 28 de 04 de 2022, de

http://201.245.195.101/descargables/Congreso_Total_PDF/2009pdf/566.pdf

Congreso de la República. (26 de julio de 2024). *Gaceta del Congreso*. (1042), 13-24.

Consejo de Estado. (11 de 2013). www.consejodeestado.gov.co. Obtenido de

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/145/SC/11001-03-06-000-2012-00066-00%20\(2117\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/145/SC/11001-03-06-000-2012-00066-00%20(2117).pdf)

Convención del estado. (1863). *Constitución política del estado Soberano del Magdalena*. Santa Marta: Imprenta del estado.

DANE. (2005). *Censo nacional de población y vivienda*. Bogotá.

DANE. (2018). *Censo de población y vivienda 2018*. Bogotá.

- del Tronco Paganell, J., & Paz-Gómez, D. (2022). De las herramientas de gobierno a los instrumentos de política. Un análisis de las estrategias frente al covid-19 en Sudamérica. *Estudios de Derecho*, 79(173). doi:<https://doi.org/10.17533/udea.esde.v79n173a10>
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Regionalización ajustada*. Bogotá: Subdirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Manual para la distribución de los recursos del SGR entre asignaciones, beneficiarios y conceptos de gasto*. Bogotá.
- DNP. (2006). *Conpes social 100, lineamientos para la focalización del gasto publico social*. Recuperado el 10 de 10 de 2020, de Departamento Nacional de Planeación.: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/100.pdf>
- DNP. (2007). *Mecanismos de focalización, cuatro estudios de caso*. Recuperado el 18 de 09 de 2020, de Departamento Nacional de Planeación: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/mecanismos_focalizacion_1.pdf
- DNP. (2010). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para todos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2014). *Bases del Plan Nacional de desarrollo 2014-2018*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2018). Lineamientos conceptuales y metodológicos para la definición de una subregionalización funcional en Colombia.

- DNP. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*, 128, 805. Bogota.
- DNP. (2021). *Boletín de resultados índice de desempeño fiscal 2020*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de descentralización y desarrollo regional.
- DNP. (2021). *BOLETÍN DE RESULTADOS ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL 2020-NUEVA METODOLOGÍA*. Bogotá: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL.
- DNP. (2022). *Colombia potencia mundial de la vida. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2023). *Informe de desempeño fiscal 2022*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP-SUIFP-SGR. (19 de 10 de 2019). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Sistema-General-de-Regal%C3%ADas---SGR.aspx>
- Duflo, E. (24 de abril de 2024). Mensajes de una Premio Nobel contra la desigualdad. (A. j. BBVA, Entrevistador)
- El Heraldo. (18 de 05 de 2013). Banqueños pueden decidir sobre nuevo departamento. *El Heraldo*. Obtenido de <https://www.elheraldo.co/region/magdalena/banquenos-pueden-decidir-sobre-nuevo-departamento-110803>
- El Magdalena Medio, ¿un nuevo departamento? (11 de 12 de 2008). *Vanguardia*.

El Pilón. (17 de 12 de 2018). De Comisarías a Departamentos: ¿Verdadera Descentralización Política Administrativa, o Nueva Modalidad de Tutela por parte del Gobierno Central?

25. Bogotá: Universidad Santo Tomás De Aquino y Universidad De Konstanz.

Recuperado el 30 de 04 de 2022, de

<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/10644/Vegamaria2017.pdf?sequence=4>

Fals Borda, O. (1987). *Insurgencia de las provincias hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Bogotá: Editorial Siglo veintiuno.

Fals Borda, O. (1998). Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia. *Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia*,. Obtenido de http://www.catedras-bogota.unal.edu.co/catedras/ancizar/2016-II/ancizar_2016_II/docs/Fals%20Borda%20Orlando,%20Gui%CC%81a%20pra%CC%81ctica%20del%20ordenamiento%20territorial%20en%20Colombia,%201998.pdf

Fals Borda, O. (1999). Guía Practica del Ordenamiento Territorial en Colombia. *Revista Coyuntura*(36), 84.

Fals Borda, O. (22 de 02 de 2022). *sogeocol*. Obtenido de <https://www.sogeocol.edu.co/documentos/0kayi.pdf>

Fals, B. O. (2002). *Historia doble de la Costa Mompox y Loba*. (U. N. República, Ed.) Bogotá: El Ancora Editores.

- Galvis, L. A., & Meisel, A. (2010). *Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: Un análisis espacial*. Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales –CEER-, Banco de la República.
- Gamarra, P. S., & Mestre, G. F. (Septiembre de 2018). *Evaluación del desempeño fiscal de los municipios que conforman la propuesta de creación del nuevo departamento de la Depresión Momposina*. Recuperado el 23 de 05 de 2021, de <https://repositorio.unicartagena.edu.co/bitstream/handle/11227/1245/TRABAJO%20DE%20GRADO%20FINAL%20DE%20SUSANA%20GAMARRA%20PAUTT.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Giménez Mercado, C., & Valente Adarme, X. (2016). Una aproximación a la pobreza desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen. (U. d. Andes, Ed.) *Provincia*(35), 99-149.
- Gobernación de Bolívar. (13 de 02 de 2022). Obtenido de Observatorio de gestión educativa: <https://www.obsgestioneducativa.com/download/plan-de-desarrollo-departamental-bolivar-2020-2023/>
- Gobernación del Magdalena. (05 de 02 de 2022). *Plan de Desarrollo Departamental: Magdalena 2020-2023*. Obtenido de Observatorio de gestión educativa: <https://www.obsgestioneducativa.com/download/plan-de-desarrollo-departamental-magdalena-2020-2023/>
- Gómez Chipana, E. (Noviembre-diciembre de 2020). Análisis correlacional de la formación académico profesional y cultura tributaria de los estudiantes de marketing. (R. C. Cienfuegos, Ed.) *Universidad y Sociedad*, 12(6), 478-483.

Gómez, G. (2005). Competitividad y complejos productivos: teoría y lecciones de política.

Estudios y perspectivas.

Gonzalez, J. I. (1996). La política fiscal y los efectos redistributivos de los impuestos y los

subsidios en Colombia. *Cuadernos de Economía*, v XV No 25, 69-84.

Guhl, E., & Fornaguera, M. (1969). *Colombia. Ordenación del territorio en base del*

epicentrismo regional. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Harvey, D. (1977). *Justicia social y sistemas espaciales.* Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.

Heraldo, E. (29 de 09 de 2012). Depresión Momposina: sueño de unos, pesadilla de otros. *El*

Heraldo.

Hernández Gamarra, A. (2015). *Evaluación del Sistema General de Regalías. Cuadernos PNUD,*

71.

Hernández Gamarra, A. (2015). *Evaluación del Sistema General de Regalías. Cuadernos PNUD,*

36.

IGAC. (1998). Convenio IGAC proyecto CHECUA - CAR - GTZ - KFW. *Guía simplificada*

para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, 9.

IGAC. (2012). *Aportes Del IGAC a la Construcción de la Política Nacional de Ordenamiento*

territorial. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC.

Instituto geográfico Agustín Codazzi - IGAC. (1997). *Guía metodológica para la formulación*

del Plan de ordenamiento territorial municipal. Bogotá: Editorial Linotipia Bolívar.

La Cuarta Vía. (28 de 04 de 2022). *La Cuarta Vía*. Obtenido de <https://lacuartavia.com/nuevo-departamento-de-la-depresion-momposina-renace-la-idea-como-propuesta-de-la-campana-de-petro/>

Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. (CEPAL, Ed.) *Serie políticas sociales*.

Ley 1530 de 2012. art.34. (s.f.).

Ley 715 de 2001. art. 94. (s.f.). Senado de la República. *Diario Oficial 44654*. Diciembre 21 de 2001.

Ley 99, 1. (22 de 12 de 1993). *Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposici*. Diario oficial 41146.

Lozano E., I. (1998). Las transferencias intergubernamentales y el gasto local en Colombia. Bogotá.

Lozano E., I. (14 de 04 de 2022). *Banco de la República*. Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra099.pdf>

Massiris C., A. (1997). Ordenamiento territorial, región y procesos de construcción regional. (U. P.-I. Codazzi., Ed.) *Perspectiva Geográfica*(1), 7-81.

Massiris Cabeza, A. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tnja.

- Massiris Cabeza, A. (2008). Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial. *Revista Geográfica Venezolana*, 49, 153-157.
- Massiris Cabezas, A. (2000). Decálogo para el fortalecimiento del ordenamiento territorial en Colombia. *Por la construcción de un proyecto territorial nacional* (págs. 56-60). Santiago de Cali: Congreso Colombiano de Geografía.
- Massiris, A. (1987). *Racionalidad espacial de la actual división político-administrativa de Colombia: Hacia una nueva regionalización departamental*. Tunja: Convenio UPTC-IGAC.
- Massiris, A. (1993). Evolución de la estructura espacial del sistema político administrativo colombiano. *Colombia, sus gentes y regiones*, 57-77.
- Massiris, A. (1998). Ordenamiento Territorial, Región y Procesos de Construcción Regional. *Revista Perspectiva Geográfica.*, 78.
- Massiris, A. (30 de 09 de 2022). Obtenido de Universidad para la cooperación internacional: https://www.ucipfg.com/Repositorio/MGAP/MGAP-06/bloque-academico/semana4/Tema-VII/OT_Latinoamerica.pdf
- Meisel Roca, A., & Pérez V., G. (2006). *Geografía física y poblamiento en la costa caribe colombiana*. Cartagena de Indias: Banco de la República.
- Mendoza Morales, A. (1988). *Boletín de la sociedad geográfica de Colombia*, 39(122-123).
- Moyano , L. M., & Wright, P. W. (2016). Regalís y pobreza en el Caribe Colombiano: ¿momento para una alternativa focalizada? *Revista de Economía Institucional*, 18(34), 201-227.

- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1991). *Hacienda pública. Teórica y aplicada*. McGraw Hill interamericana.
- Neill, D., & Cortés, L. (2018). *Procesos y Fundamentos de la Investigación Científica*. Machala-Ecuador: Ediciones UTMACH.
- Pérez V., G. J. (2005). Dimensión espacial de la pobreza en Colombia. (C. d. República, Ed.) *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, 30.
- Pérez, G. (2005). *Dimensión espacial de la pobreza en Colombia*. Cartagena de Indias: Banco de la República Centro de Estudios Económicos Regionales.
- Petro Urrego, G. (19 de 02 de 2022). *Esta es mi propuesta para crear el Departamento del Río en el Magdalena medio. Júzgenla ustedes*. Obtenido de <https://twitter.com/petrogustavo/status/1493997764723806208?lang=es>
- Petro Urrego, G., & Marquez, F. (01 de 11 de 2022). *Gustavo Petro*. Obtenido de <https://gustavopetro.co/descarga-programa-de-gobierno/>
- Plan Nacional de Desarrollo DNP. (2018). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. En DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad* (págs. 128, 805). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Porter, M. (2003). The Economic Performance of Regions. *Regional Studies*, 37, 549- 578,.
- Prieto, J. (26 de 07 de 2022). *El escándalo de Ocad Paz: en qué consiste, qué evidencia hay y qué huecos tiene*. Obtenido de La silla vacía: <https://www.lasillavacia.com/silla->

nacional/el-escandalo-de-ocad-paz-en-que-consiste-que-evidencia-hay-y-que-huecos-tiene/

Quinche Castaño, C. (2011). El Quinquenio de Rafael Reyes la transformación del mapa político-administrativo colombiano. *Anuario colombiano de historia social y de la cultura*, 54.

Quinche, C. (2011). El Quinquenio de Rafael Reyes y la transformación del mapa político-administrativo colombiano. (U. N. Colombia., Ed.) *Anuario colombiano de historia social y de la cultura.*, vol. 38(No 1), 51-78.

Redacción nación. (11 de 10 de 2022). *pulzo.com*. Obtenido de <https://www.pulzo.com/nacion/propuesta-gustavo-petro-crear-departamento-magdalena-medio-colombia-PP1785702>

Registraduría Nacional del Estado Civil. (17 de 05 de 2013). Oficio 039835 enviado a Alcalde de El Banco-Magdalena. Bogotá.

Restrepo Botero, D., & Peña Galeano, C. (2020). La recentralización y las caras de la desigualdad territorial en Colombia. *Revista 100*, 119-132.

Rico Escobar, R. (2020). *Cinco posturas teóricas sobre el origen de la corrupción en Colombia*. Bogotá: Universidad Libre. Facultad de Posgrados.

Rodríguez, C. E. (2011). Políticas sociales y pobreza. *Economía y Sociedad* 77, CIES, 63-66.

Sanchez Torres, F., & Gutierrez Sourdís, C. (1994). Descentralización fiscal y transferencias intergubernamentales en Colombia. (Fedesarrollo, Ed.) *Coyuntura social*, 103-132.

- Salcedo-Albarán, E., Zuleta, M. M., De León, I., & Rubio, M. (2007). *Corrupción, Cerebro y Sentimientos. Una indagación neuropsicológica en torno a la corrupción*. Bogotá: Grupo Método.
- Soja, E. (2014). *En busca de la justicia espacial*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Stezano, F. (2021). *Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe: un análisis crítico de la literatura*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Ciudad de México.
- Sur Caribe Colombia, la vieja idea de crear un nuevo departamento. (26 de 01 de 2021). *Revista Semana*.
- Tacuba Santos, A. (2016). Las funciones del presupuesto público en la economía. Revisando los fundamentos y las experiencias. *Revista Universitaria Ruta*, 18(2), 111–130.
- Torres Ruidiaz, E. (2017). *Incremento de recursos mediante reordenamiento territorial del Caribe*. El Banco.
- Torres Ruidiaz, E. (30 de 05 de 2017). La pobreza de los que no marchamos. *Diario El Informador*. Obtenido de <https://www.elinformador.com.co/index.php/opinion/39-columns-de-opinion/151635-la-pobreza-de-los-que-no-marchamos>
- Torres Ruidiaz, E. (23 de 11 de 2018). Obtenido de Las dos orillas: <https://www.las2orillas.co/la-soberania-de-dumek/>
- Torres, R. E. (17 de 05 de 2017). La pobreza de los que no marchamos. *El Informador*.

- Torres, R. E., Rodríguez, T., & Fernández, E. (2009). *Hacia un nuevo Ordenamiento Territorial en la Depresión Momposina*. Recuperado el 24 de 05 de 2021, de http://www.archivodelosddhh.gov.co/saia_release1/almacenamiento/ACTIVO/2016-07-19/165637/anexos/1_1468927291.pdf.
- Tribunal Contencioso Administrativo del Magdalena. (2013). *Providencia No 08. ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DEL TEXTO DE LA PREGUNTA QUE SE SOMETERÁ A CONSIDERACIÓN DE LA COMUNIDAD DE EL BANCO, MAGDALENA, A TRAVES DE CONSULTA POPULAR*. Santa Marta.
- Vallejo Giraldo, C. (2022). La lucha y la alianza del 66. La opinión en el periódico La Patria en la creación de Risaralda. *Revista Escribania*, 170-180.
- Varela Barrios, E. O. (2013). La reinención de las políticas públicas de asistencia y protección social en Colombia. *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales [en línea]*, 273-285. Recuperado el 10 de 10 de 2020, de LA REINVENCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASISTENCIA Y PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA. : <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=322128446017>
- Vega Goyeneche, M. (02 de 2018). Bogotá: Universidad Santo Tomás De Aquino y Universidad De Konstanz. Obtenido de Usta.edu: <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/10644/Vegamaria2017.pdf?sequence=4>
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de política pública. *Desafíos*, 149-187.

Villegas, G., & Toro, J. (2011). La igualdad y la equidad: dos conceptos clave en la agenda de trabajo de los profesionales de familia. *Revista latinoamericana de estudios familiares*, 2, 98-116.

Zapata, J., & Nuñez, J. (2017). *Transferencias intergubernamentales a los municipios en Colombia 2000 – 2015: impacto fiscal, progresividad y criterios de asignación*. Bogotá: Fedesarrollo.

Zetta, R. (10 de 08 de 2024). *Revista Zetta*. Obtenido de <https://revistazetta.com/?p=54264>