La propuesta del Sur Caribe 2022-2030: Un análisis de la descentralización y sus implicaciones en las regiones de bajo Magdalena y Magdalena medio

Daniel Mateo Mendoza Jossa

Email: dmendozame@unbosque.edu.co,

Resumen ejecutivo

A partir de la implementación de la Constitución de 1991, se introdujo el concepto de descentralización en la organización del Estado colombiano como respuesta a la histórica concentración del poder político y administrativo. Sin embargo, esta joven descentralización ha enfrentado múltiples desafíos, evidenciados en la persistente desigualdad territorial, el abandono estatal, la baja autonomía fiscal y la proliferación del conflicto armado en zonas periféricas. Como lo señala M. Serje (2012), estas regiones han sido representadas como "vacíos inexplorados en el mapa", reflejando el escaso interés del Estado en su desarrollo.

Ante este panorama, surge la propuesta de crear un nuevo departamento denominado Sur Caribe, como estrategia para fortalecer la descentralización. Esta entidad territorial buscaría autonomía administrativa y fiscal, capacidad de gestión de recursos propios y atención directa a las necesidades locales. La política pública planteada se articula con el contexto del posconflicto y se fundamenta en principios de reorganización territorial, fortalecimiento institucional y asignación equitativa de recursos. En este documento se evaluarán las ventajas y desventajas de dicha propuesta desde la perspectiva del federalismo fiscal, considerando tanto la estructura actual del Estado colombiano como referentes académicos e internacionales que permiten valorar su viabilidad como solución estructural a los problemas de exclusión y rezago territorial.

Introducción

La centralización del poder político y administrativo a lo largo de la historia, heredada por Colombia, ha generado desigualdades territoriales que son ya profundas, especialmente en áreas periféricas como los municipios del sur del Caribe. La descentralización en su forma actual ha manifestado estos impedimentos estructurales como la limitada autonomía fiscal, una institución local debilitada y el continuo abandono por parte del Estado de las regiones afectadas por el conflicto. El DANE (2023) indica que departamentos como Magdalena, Norte de Santander y Sucre tienen índices de pobreza multidimensional superiores al 20 %, los cuales están en los rangos más altos de todo el país. El acceso a servicios básicos y oportunidades académicas y educativas es vulnerable en gran parte de estos municipios en las dos regiones, lo que refuerza la necesidad urgente de una reforma territorial para promover una descentralización eficiente y justa.

Esta prolongada concentración de poder político y administrativo en Colombia ha fomentado importantes desequilibrios territoriales, evidentes particularmente en áreas periféricas como los municipios pertenecientes al sur del Caribe colombiano. Este Documento de Política se basa en tres antecedentes estructurales: la baja capacidad de gestión territorial, manifestada en un desempeño deficiente de los gobiernos locales para diseñar e implementar políticas públicas (Sanabria, 2019); alta dependencia de las transferencias nacionales, donde más del 80 % de los ingresos de los municipios provienen solamente del Sistema General de Participaciones y Regalías (CEPAL, 2020), lo que limita la autonomía fiscal; y una representación política limitada a nivel local, que ha resultado en una influencia débil en las decisiones nacionales, así como en la fragmentación de los liderazgos regionales (López, 2022). Tales condiciones han resultado en instituciones excluidas y administrativamente vulnerables o débiles en regiones con una alta concentración de pobreza multidimensional.

Por el contrario, como se evidencia en el gráfico 1, las cifras en departamentos como Magdalena, Norte de Santander y Sucre superan el 20 %, clasificándolos entre las regiones más afectadas del país (DANE, 2023)

Gráfico 1

Índice de pobreza multidimensional en los departamentos de Magdalena, Norte de Santander y Sucre.

COLOMBIA POTENCIA DE LA VIDA

DANE

Incidencia de Pobreza Multidimensional

Incidencia de Pobreza Multidimensional
Departamentos
2018-2023

Cifras en porcentaje

Departamento	2023		
	Total	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso
Caquetá	17.2	11.3	28.6
Cauca	15.8	6.8	20.9
Cesar	17.7	13.2	30.9
Córdoba	21.4	12.6	30.6
Cundinamarca	7.6	7.8	7.1
Chocó	37.4	25.5	46.4
Huila	11.9	7.2	19.1
La Guajira	42.6	23.6	61.7
Magdalena	21.4	15.9	33.0
Meta	12.9	10.6	20.2
Nariño	16.6	11.6	20.5
Norte de Santander	20.5	16.4	36.2
Quindío	7.5	6.7	13.5
Risaralda	11.8	8.8	24.0
Santander	9.8	6.6	20.7
Sucre	23.1	15.9	34.6
Tolima	12.9	8.0	23.9
Valle del Cauca	7.2	5.8	15.8
Arauca	22.8	20.7	26.6
Casanare	15.0	12.5	21.4

Tomado de: DANE 2023

La centralización persistente de los poderes políticos y administrativos en Colombia ha creado disparidades territoriales profundas, especialmente en áreas periféricas como los municipios que componen el sur del Caribe. En consecuencia, se sugiere la viabilidad de establecer un nuevo departamento —Sur Caribe— con fines de reorganización territorial y para consolidar el proceso de descentralización.

El problema radica esencialmente en el potencial restringido del Estado para garantizar la equidad territorial y la autonomía local en casos de rezago estructural. A partir de la evidencia empírica disponible, se recomienda que el establecimiento del departamento Sur Caribe puede ser una solución estructural si se realizan reformas fiscales que refuercen tanto la autonomía presupuestaria como el tipo de recursos, mecanismos de participación ciudadana que den certeza jurídica en términos de representación y condiciones para la sostenibilidad administrativa. Lo contrario a la política actual reproduciría las debilidades actuales.

Pregunta guía: ¿En qué condiciones la creación del Departamento Sur Caribe contribuiría a mejorar la autonomía fiscal, la eficiencia administrativa y la representación política de los municipios frente al modelo territorial vigente en Colombia?

Tesis: La creación del Departamento Sur Caribe constituye una estrategia viable de reorganización territorial que, si se acompaña de reformas fiscales, mecanismos de participación y fortalecimiento institucional, puede contribuir a una descentralización más equitativa y funcional en Colombia.

Conceptos:

- **Federalismo fiscal: tiene por objeto el estudio de las funciones económicas que deben desarrollar los distintos niveles de gobierno y los recursos fiscales que deben corresponder a cada uno." (Vargas & Cristancho, 2012, p. 238)**

- **Descentralización: "La descentralización es un proceso de transferencia de autoridad y recursos fiscales, políticos y administrativos desde los niveles más altos del gobierno hacia los más bajos." (Falleti,2005)**

- **Gobernanza local: conjunto de instituciones, mecanismos y procesos que permiten a los ciudadanos y a los grupos de ciudadanos articular sus intereses y necesidades, dirimir sus diferendos y ejercer sus derechos y obligaciones a nivel local." (OAS, 2008)**

Objetivos generales y específicos

Objetivo general

Analizar la viabilidad de la creación del Departamento Sur Caribe como estrategia de reorganización territorial que contribuya al fortalecimiento de la descentralización fiscal, administrativa y política en Colombia, en el marco del posconflicto y la equidad regional.

Objetivos específicos

- Evaluar los aportes teóricos del federalismo fiscal y la gobernanza multinivel como marcos conceptuales para sustentar una descentralización funcional y equitativa.
- Identificar las condiciones estructurales y categorizaciones territoriales que afectan la capacidad de gestión local en los municipios del Sur Caribe.
- Determinar los impactos del conflicto armado y del posconflicto en la configuración institucional y territorial del Caribe colombiano, y su relación con la propuesta de descentralización.

Enfoque metodológico

Para el desarrollo de este escrito se basará dentro del paradigma positivista, como forma de investigación y desarrollo. Se quiere analizar textos y recolectar información no sólo sobre datos

macroeconómicos sino también, una parte cualitativa de discursos, y opiniones principales dentro del debate de descentralización en Colombia.

Estado del arte

Críticas al centralismo / Intereses de la clase política

A lo largo de la historia de Colombia, la organización territorial ha estado marcada por una fuerte centralización, lo cual ha llevado a generar grandes críticas que ponen en evidencia las falencias de este modelo. La primera es la dependencia económica. Barón y Meisel R. (2003) explican que las zonas menos desarrolladas continúan dependiendo del gobierno central para su sostenibilidad financiera, lo que impide su autonomía real. Esta situación ha generado un círculo vicioso donde las entidades territoriales carecen de recursos suficientes para gestionar sus propios proyectos de desarrollo, esto debido a que las decisiones claves sobre inversión, infraestructura y de políticas públicas siguen concentrándose en Bogotá lo que reduce la representación política efectiva y debilita el poder de los municipios pequeños.

Por otro lado, Siervo Delgado, Johana Cárdenas y Héctor Fuentes (2020) dicen que la categorización municipal[1] ha llevado a la desigualdad al imponer marcos que limitan el desarrollo local. En ese caso, la creación de nuevos departamentos tendría que incluir una reforma estructural que garantice los recursos suficientes. Sin una descentralización efectiva las entidades territoriales seguirán enfrentando dificultades para no solo gestionar sus propios proyectos, sino que también se les dificulta atender las necesidades de sus comunidades.

El segundo punto son los intereses políticos que frenan la descentralización. Carolina Blanco (2015) afirma que la descentralización ha sido obstaculizada por elementos de la clase política que son responsables de controlar algunos de los espacios territoriales. Esta centralización permite a ciertos grupos determinar inversiones y decisiones estratégicas en su propio interés, mientras relegan a otras regiones, garantizando así un modelo injusto. Utilizando recursos

[1] La categorización municipal es un mecanismo legal en Colombia que clasifica a los municipios, distritos y departamentos en diferentes categorías según dos criterios principales: la población (según datos del DANE) e Ingresos Corrientes de Libre Destinación – ICLD (según certificación de la Contraloría General de la República).

naturales y poder político, estos actores han podido negar la independencia administrativa y financiera a municipios y departamentos.

Por último, Naidú Duque-Cante (2024) presenta una clasificación descentralizada en lo territorial basada en las capacidades reales de cada entidad, para que la descentralización pueda ser ordenada y efectiva. La formación de nuevos departamentos también es necesaria para lo que debería abarcar como un proceso de reorganización territorial acompañado de reformas que aseguren la autonomía administrativa y fiscal de las nuevas entidades, evitando así que los intereses centralistas sigan siendo un obstáculo en el desarrollo justo de la nación.

La descentralización administrativa implica la asignación efectiva de competencias y capacidades a las entidades territoriales para que tomen decisiones autónomas según sus necesidades locales. No obstante, factores políticos y culturales han perpetuado un modelo centralista que limita el ejercicio pleno de estas competencias, como lo advierte Alfonso Múnera en su libro *El fracaso de la nación,* al señalar que la centralización ha obstaculizado el desarrollo equitativo del país y ha marginado a regiones con demandas específicas.

En este sentido, Naidú Duque Cante (2017), destaca que la categorización territorial no solo permite ajustar los niveles de gasto y capacidad administrativa, sino que también fortalece la autonomía local y mejora la articulación entre niveles de gobierno.

Además, investigaciones como la de Mario López (2022) sobre la región Caribe proponen consolidarla como una entidad territorial estructurada, capaz de cerrar brechas regionales mediante un enfoque que integre dimensiones económicas, sociales y culturales, garantizando así una autonomía administrativa real y una respuesta efectiva al abandono estatal. Este enfoque cobra relevancia en el debate sobre la creación de nuevos departamentos, especialmente en zonas históricamente relegadas como el Caribe colombiano.

Colombia ha sido un país muy centralizado: Bogotá decide, y muchas regiones solo esperan. Esto ha hecho que lugares como el Sur Caribe no tengan los recursos ni el poder para tomar decisiones propias. Según Barón y Meisel (2023), esta dependencia económica impide que los territorios crezcan por sí mismos. Además, como explican Siervo Delgado y otros, la forma en que se clasifican los municipios refuerza la desigualdad.

Aquí es donde entran dos ideas clave: el federalismo fiscal, que busca repartir mejor los recursos entre el centro y las regiones, y la gobernanza multinivel, que propone que todos los niveles de

gobierno trabajen juntos. Pero como advierte Carolina Blanco (2015), hay intereses políticos que frenan estos cambios, porque algunos grupos prefieren mantener el control desde el centro.

Descentralización económicos y fiscales (autonomía fiscal)

La descentralización económica y fiscal en Colombia ha sido un proceso limitado e incompleto, marcado por contradicciones estructurales y una fuerte dependencia del nivel central. Esta situación ha contribuido a un desarrollo territorial desigual, donde las regiones periféricas enfrentan mayores dificultades para acceder a recursos y ejercer autonomía fiscal. Como lo analiza John Freddy Gómez Celi (2021), la descentralización fiscal en Colombia ha estado estrechamente ligada al modelo de apertura económica adoptado desde los años noventa, lo que ha generado efectos regresivos en la distribución de recursos. En su estudio, Gómez Celi advierte que este vínculo ha favorecido la concentración de ingresos en el nivel nacional, debilitando la capacidad de los entes territoriales para financiar sus propias políticas públicas y facilitando escenarios de captura institucional por redes clientelistas y prácticas de corrupción. Por su parte, Eric Leiva Ramírez (2003) sostiene que el centralismo sigue siendo el principal obstáculo para la equidad territorial, ya que el gobierno nacional conserva el control sobre la mayoría de los ingresos fiscales, limitando la autonomía de las entidades subnacionales. Esta concentración de poder fiscal perpetúa las brechas económicas entre regiones y restringe la posibilidad de implementar modelos de desarrollo diferenciados y adaptados a las realidades locales.

Conflicto armado y relación con la descentralización

El conflicto armado ha sido un componente importante en la complejidad de la sociedad colombiana, ha dejado zonas abandonadas por el estado a raíz de la presencia de grupos armados que por intereses especiales como el económico, o la falta de presencia estatal “anterior” a la llegada de actores armados lo que facilitó el control de la zona como medio social para mantener el conflicto interno esto se puede observar según un artículo de la Indepaz en donde más de la mitad de todos los municipios sufren de ya sea de una baja actividad o baja.

Dentro de este escrito es clave el tema de conflicto y, especialmente el postconflicto para el entendimiento de la búsqueda de los cambios que buscas principalmente la zona de sur caribe que ha sido fuertemente afectada y abandonada tanto por el centro como por las administraciones de los distintos departamentos dentro del marco del conflicto armado desencadenando una visión

común especialmente para el postconflicto y cómo desarrollarse y reconstruir desde los cimientos que presenta esta región en especial.

Dentro de los escritos se prioriza la visión del conflicto, ya sea para justificar el deseo de descentralización con el argumento de abandono estatal que se puede observar en la falta de inversión en educación infraestructura y salud. Como lo hace Diego F. Jacome Vergel y Nelson F. Gaona Díaz y Darío Restrepo (2016). Este análisis se complementa con los aportes de Salas Salazar (2016), quien desde la geografía política advierte que la descentralización puede reforzar dinámicas de exclusión territorial si no se acompaña de fortalecimiento institucional. A su vez, Sánchez y Chacón (2002) profundizan en la relación entre descentralización, conflicto armado y captura institucional, mostrando cómo en regiones abandonadas la autonomía local puede derivar en escenarios de disputa por el control político y presupuestal. Estas perspectivas permiten matizar el debate sobre la descentralización como herramienta de paz, reconociendo sus riesgos si no se implementa con criterios de equidad y capacidad estatal.

Lo observado del análisis de las fuentes encontradas es que el tema del conflicto armado se ha visto más como una causa del abandono estatal y punto débil importante para el centralismo, más no se desarrolla como una oportunidad de desarrollo regional desde el posconflicto, dicho de otro modo, cómo a través del conflicto histórico, regiones de distintos departamentos han encontrado en su historia y relación con el conflicto un factor determinante para buscar una reconstrucción conjunta con la llegada de nuevas condiciones producto del postconflicto y cómo este nuevo escenario puede influir en la exacerbación del discurso del sistema descentralizado en el país, llegando al punto de un cambio masivo en el mapa político colombiano con las propuestas de 5 nuevos estados (aunque solo Sur Caribe es la de mayor fuerza y avance).

Approach

1. Centralismo fiscal y desequilibrio territorial: una herencia de dependencia

El sistema de centralismo fiscal dominante de Colombia es un producto de la organización del Estado desde la consolidación republicana. Las desigualdades territoriales que se trasladan de una generación a otra tienen raíces históricas profundas en ella. A pesar de los avances normativos logrados por la Constitución de 1991, que aseguró la descentralización política y

administrativa, el sistema fiscal colombiano reproduce fielmente las dinámicas estructurales de dependencia.

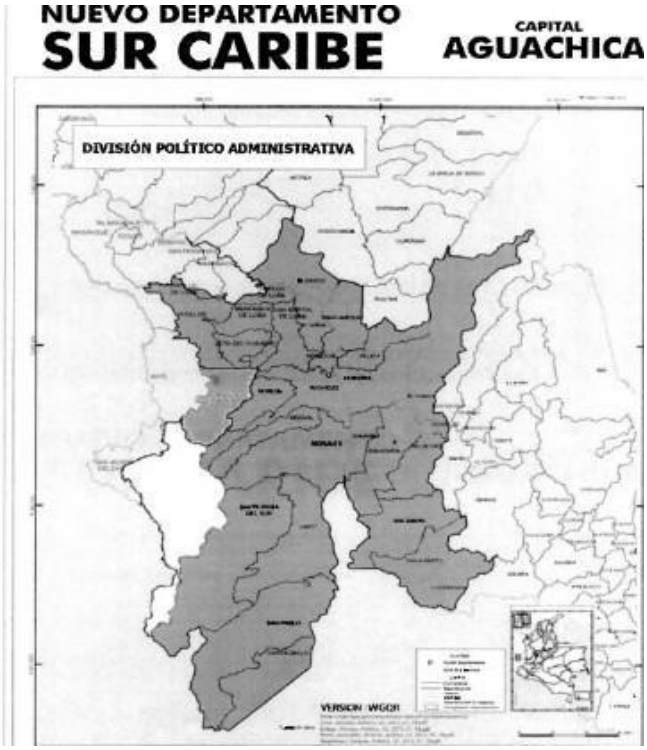
El concepto de federalismo fiscal, entendido como la división eficiente de funciones y financiamiento entre responsabilidades en diferentes niveles de gobierno (Oates 1999; Vargas y Cristancho 2012), muestra que los municipios en el Caribe Sur tienen una alta dependencia del Sistema General de Participaciones (SGP), siendo la mayor parte de este el abandono. Esta situación les dificulta formular políticas locales de manera independiente, significa que no pueden desarrollar proyectos sostenibles propios y mantienen una lógica en la que siempre deben seguir órdenes desde arriba.

La persistente dependencia fiscal de los municipios del Caribe Sur se explica, en parte, por su baja categorización territorial, definida por los criterios legales de población e ingresos corrientes de libre destinación (ICLD). Esta categorización, regulada por la Ley 617 de 2000 y el Decreto 2106 de 2019, determina los límites de gasto de funcionamiento, el número de cargos permitidos y la capacidad institucional de cada entidad territorial. En municipios de categoría quinta o sexta, esta clasificación restringe la autonomía administrativa y dificulta la formulación de políticas públicas propias, perpetuando una lógica de subordinación al nivel central. Por ello, la propuesta del Departamento del Sur Caribe no solo busca reorganizar el mapa territorial, sino también reconfigurar las condiciones estructurales que impiden el desarrollo local, promoviendo una categorización más acorde con su potencial económico y social. Esto es debido a que los municipios que compondrán este nuevo departamento la mayoría están en la categoría 6, siendo Gamarra y Aguachica la cual será la capital de dicho departamento son de categoría 5 esto según la Contaduría General de la Nación (2025).

La propuesta del Departamento del Sur Caribe es la respuesta. Se enmarca como una estrategia para revertir esa dirección y formar una entidad territorial con cualidades agroindustriales, turísticas y ecológicas capaz de producir $7.9 billones en ingresos netos. Sin embargo, este potencial económico por sí solo no necesariamente conducirá a la autonomía fiscal a menos que también haya reformas estructurales en el reparto de ingresos fiscales que reflejen tanto el potencial de ingresos como las diferentes necesidades de las áreas. Además, se necesita un proceso basado en la descentralización fiscal que permita a las entidades subnacionales definir sus propias prioridades de gasto, retener más de sus propios ingresos y obtener incentivos que promuevan el desarrollo a nivel local.

Gráfico 2

División administrativa del Sur Caribe



Tomado: de la Cámara de Representantes

La creación del Sur Caribe no debe verse solo como una reestructuración administrativa, sino más bien es también una oportunidad para repensar e incluso reconstruir el diseño fiscal del Estado colombiano, incorporando conceptos como equidad, eficiencia y sostenibilidad.

2. **Instituciones fragmentadas y baja gobernanza local: agrupar recursos es el principal desafío**

Cuando se trata de gestión pública, la débil representación política en gobiernos locales es evidente. "La gobernanza local" es definida por la OEA (2008) como el conjunto de mecanismos a través de los cuales las personas pueden ejercer sus derechos y articular sus intereses a nivel territorial. Por lo tanto, la fragmentación de la política local en las comunidades mayormente aisladas a través de la descentralización ha significado que no pueden obtener servicios básicos como agua potable, sistemas de saneamiento y escuelas. Esto no solo dificulta la vida, sino que también hace impráctico el desarrollo en este punto.

La propuesta para establecer el departamento Sur Caribe está diseñada precisamente para superar esta brecha, al establecer una capital departamental en Aguachica que reducirá los tiempos y costos de acceso para servicios administrativos en más del 80%, permitiendo una planificación más cercana y eficiente bajo una "participación" más equitativa. Encabezados como "pobreza multidimensional", rezago y "ruralidad" que se presentan en los 28 municipios involucrados en esta propuesta apuntan a una necesidad de reorganización territorial que permita que la respuesta estatal crezca.

Anexo 1: Municipios que pertenecerían al departamento Sur Caribe

Departamento	Municipio
Bolivar	Arenal
Bolivar	Morales
Bolivar	Norosí
Bolivar	Río Viejo
Bolivar	San Pablo
Bolivar	Santa Rosa del Sur
Bolivar	Simití
Cesar	Aguachica
Cesar	Gamarra
Cesar	González
Cesar	La Gloria
Cesar	Río de Oro
Cesar	San Alberto

Cesar	San Martín
Magdalena	El Banco
Magdalena	Guamal
Magdalena	Pijiño del Carmen
Magdalena	San Sebastián de Buenavista
Magdalena	Santa Ana
Norte de Santander	El Carmen
Norte de Santander	Convención
Norte de Santander	Teorama
Norte de Santander	San Calixto
Norte de Santander	Hacarí
Norte de Santander	El Tarra
Norte de Santander	Sardinata
Norte de Santander	Tibú

Estudios como los de Sánchez y Chacón (2002) y Restrepo (2004) muestran que el abandono público en áreas marginales se atribuye a la debilidad institucional y la falta de representación. Por esta razón, la creación del Sur Caribe debe incluir una etapa de transición con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Comisión de Ordenamiento Territorial. También requiere una consulta popular obligatoria en todos los municipios afectados, como estipula el artículo 297 de la Constitución. Esta transición debe garantizar sostenibilidad fiscal, legitimidad democrática y la efectiva reagrupación de responsabilidades locales. El objetivo debe

ser evitar recrear prácticas burocráticas previas, muchas de las cuales demostraron ser infructuosas, en un nuevo contexto institucional. (Federación Nacional de Departamentos, 2024)

3. Posconflicto- quien necesita granjas más que la guerra

El conflicto armado colombiano ha dejado profundas huellas en los territorios del Caribe sur, donde los grupos armados se han arraigado y liderado hasta el presente; el estado desertó y la debilidad política ha producido condiciones de fragilidad persistente. El proyecto "la construcción del estado se localiza" cuando las áreas territorialmente despertadas que sufren condiciones de conflicto centenario encuentran que la descentralización política puede ayudarlas a reconstruirse desde capacidades de autoayuda, necesidades y esperanzas, se convierte en un tema estratégico importante.

En este sentido, es bastante probable (Jácome, Gaona y Restrepo 2004) que la descentralización podría convertirse en un factor propicio en un escenario de postconflicto si se integra con procesos de reconstrucción institucional, participación popular y desarrollo económico. Basándose en su trabajo en el Departamento del Caribe Sur, la propuesta busca transformar el abandono en una oportunidad: una reorganización territorial que recupera la historia reconoce vocación y potencial y sirve a las personas interesadas.

El Sur Caribe es una zona donde más del 60% de estos municipios tienen sistemas de alerta temprana para la violencia persistente (Defensoría del Pueblo 2014). El tipo de intervención profunda requerida aquí debe combinar seguridad, desarrollo y gobernabilidad. La descentralización no debe verse sólo como la redistribución de competencias sino también como una forma de reforzar la legitimidad institucional, ampliar la participación democrática y estimular la innovación en políticas públicas.

Oates (1999) dice que los sistemas federales son un lugar para que las regiones valientes prueban nuevas ideas: actúan como laboratorios, probando soluciones a sus propios problemas y sin consecuencias negativas para el resto del país. Por lo tanto, si se organiza correctamente y se participa de manera responsable por todas las partes, el Sur Caribe puede convertirse en una estación experimental de reorganización territorial posconflicto.

Se trata de diseñar un modelo de gobernanza que respete la diversidad territorial, estimule la justicia fiscal y fortalezca la capacidad institucional local. De esta manera, los territorios dejarán de considerarse "aislados" y se convertirán en una fuerza impulsora detrás del desarrollo del país.

Solución del problema – Política Pública

La solución al problema de desigualdad territorial, baja autonomía fiscal y fragmentación institucional en Colombia consiste en revisar críticamente el modelo de descentralización vigente y evaluar si la creación del Departamento Sur Caribe contribuye efectivamente a su fortalecimiento. Desde la Constitución de 1991, Colombia adoptó un modelo de descentralización política bajo el federalismo fiscal, que permitió la elección popular de alcaldes y gobernadores, la asignación directa de presupuestos locales y el reconocimiento de la autonomía territorial. Este cambio corrigió prácticas anteriores como la designación presidencial de autoridades locales, que, aunque ahorraba recursos, generaba discontinuidad política y escasa pertenencia institucional. Sin embargo, más de tres décadas después, persisten brechas profundas entre regiones, especialmente en municipios periféricos con alta dependencia del Sistema General de Participaciones (SGP) y baja capacidad de gestión.

Un experto académico consultado para este trabajo -que solicitó expresar sus opiniones bajo el anonimato- planteó que la creación de un nuevo departamento no garantiza por sí sola una descentralización efectiva, pero puede convertirse en una solución estructural si se articula con reformas profundas. En ese sentido, la propuesta del departamento Sur Caribe se plantea como una estrategia para superar la limitada capacidad del Estado colombiano de garantizar equidad territorial y autonomía local en zonas con alta vulnerabilidad institucional. Esta solución busca consolidar un nuevo nodo administrativo que permita mejorar la gestión pública, reducir la dependencia de transferencias nacionales y fortalecer la representación política de las comunidades locales. Para que esta reorganización territorial contribuya realmente a la descentralización, debe acompañarse de mecanismos de autonomía fiscal, participación ciudadana y sostenibilidad administrativa, evitando la simple reproducción de estructuras burocráticas. Además, se requiere una evaluación rigurosa de la composición geográfica, económica y turística del territorio, considerando los efectos redistributivos entre municipios y departamentos vecinos. La experiencia internacional —con modelos descentralizados como los de Brasil, Bolivia, España y Alemania— ofrece referentes útiles para diseñar una descentralización funcional, que no se limite al diseño institucional, sino que promueva capacidades reales de gestión, autonomía y pertenencia territorial (Serra, 2019).

En este contexto, la propuesta de crear el Departamento Sur Caribe se presenta como una estrategia de reorganización territorial que busca mejorar la eficiencia administrativa, la equidad

fiscal y la representación política. Los municipios involucrados 28 en total presentan indicadores críticos de pobreza, ruralidad y rezago institucional. La capital propuesta, Aguachica, permitiría reducir en más del 81.5% los tiempos y costos de acceso a servicios departamentales, lo que optimiza la gobernanza y la planeación esto debido a que la capital estaría un puto estratégico que permitiría que municipios que antes tenían que recorrer alrededor de 430 km para llegar a la capital, ahora necesitan tan solo de 82.6 km. Por dar un ejemplo el caso del municipio de Simiti en el departamento de Bolívar donde tienen que recorrer 575km para llegar a la capital, mientras que para llegar a Aguachica le costaría tan solo 61km. El único que aumentaría la diferencia sería el municipio de Tibú, Además, el nuevo departamento tendría más municipios que 17 departamentos actuales y una población superior a 12 de ellos, lo que justifica su escala política y administrativa. En términos fiscales, el valor agregado proyectado se espera que sea de $7,9 billones según lo que afirman el documento del sur caribe, con vocación agroindustrial, turística y ambiental, lo que permitiría una base económica sólida si se acompaña de incentivos adecuados.

Anexo 2: comparación de la distancia que tiene que recorrer los municipios entre su capital actual y la capital que se propone para el departamento Sur Caribe

Municipio	**Departamento**	**Capital actual**	**Distancia a capital actual**	**Distancia a Aguachica**	**Diferencia (km)**
Simití	Bolívar	Cartagena	~575 km	~61 km	–514 km
Santa Rosa del Sur	Bolívar	Cartagena	~540 km	~63 km	–477 km
San Pablo	Bolívar	Cartagena	~520 km	~70 km	–450 km
Arenal	Bolívar	Cartagena	~500 km	~39 km	–461 km
Morales	Bolívar	Cartagena	~490 km	~27 km	–463 km
Norosí	Bolívar	Cartagena	~510 km	~45 km	–465 km
Río Viejo	Bolívar	Cartagena	~530 km	~39 km	–491 km
Gamarra	Cesar	Valledupar	~270 km	~13 km	–257 km
González	Cesar	Valledupar	~260 km	~28 km	–232 km
La Gloria	Cesar	Valledupar	~250 km	~40 km	–210 km

Río de Oro	Cesar	Valledupar	~240 km	~26 km	–214 km
San Alberto	Cesar	Valledupar	~230 km	~24 km	–206 km
San Martín	Cesar	Valledupar	~220 km	~36 km	–184 km
Tamalameque	Cesar	Valledupar	~210 km	~50 km	–160 km
El Banco	Magdalena	Santa Marta	~298 km	~113 km	–185 km
Guamal	Magdalena	Santa Marta	~310 km	~125 km	–185 km
Pijiño del Carmen	Magdalena	Santa Marta	~320 km	~130 km	–190 km
San Sebastián de B.	Magdalena	Santa Marta	~305 km	~120 km	–185 km
Santa Ana	Magdalena	Santa Marta	~290 km	~110 km	–180 km
El Carmen	Norte de Santander	Cúcuta	~170 km	~30 km	–140 km
Convención	Norte de Santander	Cúcuta	~160 km	~90 km	–70 km
Teorama	Norte de Santander	Cúcuta	~150 km	~100 km	–50 km
San Calixto	Norte de Santander	Cúcuta	~155 km	~95 km	–60 km
Hacarí	Norte de Santander	Cúcuta	~145 km	~105 km	–40 km
El Tarra	Norte de Santander	Cúcuta	~140 km	~110 km	–30 km
Sardinata	Norte de Santander	Cúcuta	~130 km	~120 km	–10 km
Tibú	Norte de Santander	Cúcuta	~114 km	~224 km	**+110 km**

Tomado: creación Propia

Gráfico 3

Características del Departamento Sur Caribe

DEPARTAMENTO SURCARIBE DATOS BÁSICOS			
	VARIABLE		IMPORTANTE
DATOS GEOGRÁFICOS	Área	21.885 km^2	SURCARIBE posee mayor área que 11 de los actuales dptos y mejora las condiciones de morfometría y propincuidad
	Población total	644.596	Posee mayor población que 11 de los actuales dptos. La población tiene relación directa con el recaudo tributario de impuestos al consumo
	Población urbana	371.912	El 58% de la población es urbana y el 48% rural, una estructura más pertinente a sus municipios que la estructura dptal actual, mayoritariamente urbana. SURCARIBE posee más municipios que 17 de los actuales departamentos.
	Población rural	272.684	
	No de municipios	28	
	Capital	Aguachica	La capital Aguachica está a una distancia equitativa de los demás municipios y con El Banco, San Alberto y Simití, centros administrativos complementarios, ya poseen la capacidad instalada y prestan variados servicios regionales. La distancia promedio a la capital baja de 430 kms de hoy a 68.2 kms en Dpto SURCARIBE. Ahorros para el estado, alcaldías, instituciones y para las comunidades
	Distancia promedio a capital y centros admtivos	68,2 km	
	Ahorro en distancia a capital y centros admtivos	83,6%	
	Tiempo promedio a capital y centros admtivos	1,5 horas	
	Ahorro en tiempos a capital y centros admtivos	81,5%	
SISTEMA POLÍTICO	No de representantes a la cámara	3	Los dptos actuales mantienen sus curules actuales y el territorio objeto de reordenamiento aumenta de 20 a 23 curules su representación. Los municipios mejoran su poder de decisión electoral-PDE promedio de 1,4% actual a 3,6% con nuevo Dpto (con base en Edward Torres R.). Una estructura más equitativa en términos de acceso a cargos de elección popular y mejoramiento de la cultura de participación política.
	No de alcaldes	28	
	No de Concejales	329	
	Censo electoral 2022	448.108	
	Poder de Decisión electoral (1) promedio	3,6%	
DATOS SOCIOECONÓMICOS (2)	Indice NBI 2018	31,78	El NBI promedio SURCARIBE aumenta respecto a actuales Dptos y es más representativo de los altos NBI municipales, mejorando su acceso a transferencias focalizadas por pobreza, acorde a criterios constitucionales de equidad, focalización y subsidiariedad.
	Desviación NBI municipal	12,10	
	Valor agregado SURCARIBE 2022 ($ 2015)	$7,9 billones	VISIÓN: El departamento SURCARIBE, es el modelo piloto de reordenamiento territorial alrededor del agua y la cultura anfibia descrita por Orlando Fals Borda, que hacen del sur del caribe una región próspera, productiva, feliz y sostenible, con base en su potencial sociocultural, económico y ambiental que ha mejorado los indicadores de desarrollo socioeconómico de sus habitantes y el valor agregado municipal.
	Part. % valor agregado en dptos actuales	21,8%	
	Part. % nacional valor agregado SURCARIBE 2019	0,6%	

(1). Fuente. Edward Torres (UIS-2024). (2). Dane. Documente técnico DNP-Surcaribe (2023)

Tomado: de la Cámara de Representantes

No obstante, esta solución también implica riesgos y tensiones. La Federación Nacional de Departamentos advierte que la creación de nuevos entes territoriales sin una ley orgánica clara ni consulta popular como exige el artículo 297 de la Constitución, puede generar conflictos jurídicos y desvío de recursos. Además, existe el riesgo de fragmentación institucional, duplicación de burocracia y pérdida de economías de escala. La expansión del territorio político implica nombrar nuevos cargos, crear estructuras administrativas y redistribuir competencias, lo que puede generar disputas entre departamentos cedentes y el nuevo ente. Como señaló un experto consultado, detrás de cada gobernador hay diputados, contralores y estructuras que requieren sostenibilidad fiscal y legitimidad democrática. Por tanto, la solución debe incluir una fase transitoria con asesoría técnica del DNP y la Comisión de Ordenamiento Territorial, una consulta popular vinculante en los municipios involucrados, y una evaluación rigurosa de impacto fiscal, político y territorial.

En suma, la creación del Departamento Sur Caribe puede contribuir a la descentralización si se implementa con responsabilidad jurídica, sostenibilidad fiscal y participación ciudadana. No es la descentralización en sí misma, sino su diseño, ejecución y articulación con el modelo

constitucional lo que determina su eficacia. Comparado con modelos descentralizados en países como España (Estado autonómico), Alemania (federalismo cooperativo) o Brasil (federalismo fiscal), Colombia aún enfrenta desafíos para consolidar una descentralización funcional y equitativa. Sur Caribe puede ser un piloto territorial si se convierte en una oportunidad de reorganización estratégica y no en una simple redistribución administrativa.

Además, desde un punto de vista teórico, la descentralización no solo se preocupa por la división territorial del trabajo; más bien, constituye un instrumento para hacer el gasto público más eficiente y la participación ciudadana más efectiva, al mismo tiempo que fomenta la innovación institucional.

Según Oates (1999), "el nivel óptimo de provisión de bienes públicos locales depende de los costos y las preferencias en cada jurisdicción, y así, una asignación descentralizada permite la maximización del bienestar al adaptar la política a las circunstancias de cada localidad" (p. 1122).

Esta perspectiva reconoce que los territorios no son homogéneos, y que la proximidad entre gobierno y ciudadanía permite una asignación más precisa de recursos, una respuesta más ágil a las necesidades locales y una mayor legitimidad institucional. Por ende, se entiende que los territorios que conforman el proyecto tienen como objetivo lograr un mayor reconocimiento dejando de lado el estatus de “apartados “dentro de sus respectivos departamentos, garantizando mayor desarrollo mediante el SGP e instituciones como una gobernación departamental que dan mayor voz dentro de la estructura de gobierno colombiana. Para complementar, bajo el sistema político colombiano como plantea (Oates,1999), sistemas políticos más descentralizados tienden a ampliar la incidencia de los ciudadanos en las decisiones y aumentar la participación democrática (p. 1215). Esto provoca que se debilite la estructura de poder centralizado que se tiene en la actualidad y se de mayor desarrollo a la federalización fiscal lo que resulta clave en las llamadas regiones periféricas donde la confianza institucional es baja y se ha generado poco desarrollo dentro de la organización actual. Resulta clave entender que “Un sistema federal puede ofrecer oportunidades reales para alentar la experimentación y promover el progreso técnico en política pública… es uno de los incidentes felices del sistema federal que un solo Estado valiente pueda servir como laboratorio y probar experimentos sociales y económicos novedosos sin riesgo para el resto del país.” (Oates, 1999, p. 1132-1133).

En el ámbito departamental, las transferencias de igualación dentro del SGP cumplen un papel esencial en los sistemas de descentralización fiscal, ya que permiten compensar las disparidades

entre territorios con diferentes capacidades de recaudo. Sin embargo, como se señala "El sistema actual está conformado por transferencias que, en su mayor parte, son condicionadas y tienen destinación específica, ya sea para gastos en salud, educación, agua potable y saneamiento básico o propósito general, sin considerar el potencial recaudatorio de las entidades subnacionales (Dirección General de Apoyo Fiscal, 2009; Bonet, Pérez y Ayala, 2014; Villa, Urrea y Guío, 2014). En este sentido, avanzar hacia un modelo de descentralización con mayores grados de autonomía fiscal y capacidad de decisión local se convierte en un requisito indispensable para que propuestas como el Departamento Sur Caribe no solo reorganicen la geografía institucional, sino que realmente promuevan equidad territorial, eficiencia administrativa y cohesión democrática.

Conclusión

En primer lugar, desde la perspectiva del problema, encontramos dificultad para generar bienestar social y reducir la pobreza en los municipios del Caribe sur colombiano afectados por inequidad territorial, debilidad fiscal y dispersión institucional. A pesar de los avances en la regulación derivados de la Constitución de 1991, como la elección popular de mandos locales y la descentralización fiscal, muchas organizaciones territoriales dependen casi totalmente del Sistema General de Participaciones para sus recursos, carecen de autonomía para gestionarlos y tienen una representación política limitada. Esta situación se refleja en una tendencia centralista que impide el desarrollo de una naturaleza equitativa y duradera en áreas históricamente excluidas.

En segundo lugar, esta solución involucra el establecimiento de un Departamento del Caribe Sur como parte de una reorganización territorial en apoyo a una deslocalización efectiva. Esta medida permitiría la creación de un nuevo centro administrativo con autonomía fiscal y competencia de gestión, aumentando la velocidad con la que las personas reciben servicios públicos y mejorando la representación política de las áreas locales. No obstante, su implementación requiere algunas condiciones básicas: un cambio institucional apoyado por el DNP y la Comisión de Ordenamiento Territorial (ORD), una consulta popular que tenga naturaleza vinculante dentro del mandato constitucional en el Artículo 297 y una evaluación rigurosa del impacto fiscal, político y territorial. La experiencia internacional, como el federalismo cooperativo alemán o el estado autónomo español, muestra que la descentralización sólo tiene sentido si se integra con mecanismos de equidad, sostenibilidad y participación.

Tercero, esta propuesta tiene futuros potenciales dependiendo de su configuración y aplicaciones. En el futuro cercano, podríamos encontrarnos con tensiones políticas sobre territorios y riesgos para múltiples planes de política local si la planificación técnica no acompaña a la democrática. Sin embargo, si se lleva a cabo responsablemente, el Caribe Sur podría convertirse en un laboratorio de innovación institucional que contribuya a descentralizar y mejorar la gobernanza local, disminuir la dependencia de la ayuda fiscal y fomentar el desarrollo regional en perspectivas de mediano a largo plazo. En este sentido, la participación de nuevos actores, universidades, organizaciones sociales y agencias de cooperación podría ser fundamental. La descentralización entonces dejaría de ser un principio normativo para convertirse en una herramienta efectiva de transformación territorial.

Referencias

Cámara de Representantes de Colombia. (2024). Concepto acerca del Proyecto de Acto Legislativo No. 022 de 2024 Cámara: "Por el cual se crea el Departamento Sur Caribe y se dictan otras disposiciones." DEPARTAMENTO SURCARIBE - Cámara de representantes

Cámara de Representantes de Colombia. (2024). Estudio técnico sobre la creación del Departamento Sur Caribe. DEPARTAMENTO SURCARIBE - Cámara de representantes

Cámara de Representantes de Colombia. (2024). Proyecto de Acto Legislativo No. 022 de 2024 Cámara: "Por el cual se crea el Departamento Sur Caribe y se dictan otras disposiciones." DEPARTAMENTO SURCARIBE - Cámara de representantes

Cárdenas, J. I., Delgado, S. T., & Fuentes, H. J. (2020). Los municipios de sexta categoría de Colombia (2000-2016): entre la autonomía y la dependencia. SciELO. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-30532020000100137&lang=es

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023). Panorama social de América Latina 2023 (LC/PUB.2023/20-P/S). Naciones Unidas. https://www.cepal.org/es/publicaciones

Comité Internacional de la Cruz Roja. (2024, noviembre 8). El costo humano de los conflictos armados en Colombia. https://www.icrc.org/es/document/costo-humano-conflictos-armados-colombia-2024

Contaduría General de la Nación. (2024). Categorización de departamentos, distritos y municipios. https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025). Pobreza multidimensional en Colombia. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional

Duque-Cante, N. (2024). Propuesta de clasificación de las entidades territoriales y redefinición de las relaciones intergubernamentales en Colombia: El caso de los departamentos. Gestión y Política Pública, 33(2). https://doi.org/10.60583/gypp.v33i2.8270

Falleti, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. American Political Science Review, 99(3), 327–346.

Gómez Celi, J. F. (2021). *Descentralización fiscal y apertura económica en Colombia (1990–2020). El Ágora USB, 21*(1), 299–322. Recuperado de http://scielo.org.co/pdf/agor/v21n1/1657-8031-agor-21-01-299.pdf

Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Multi-level governance and European integration. Oxford University Press. https://www.researchgate.net/publication/246883870_Multi-Level_Governance_and_European_Integration

Leiva Ramírez, E. (2003). Las paradojas de las políticas centralistas en relación con la autonomía de las entidades territoriales en Colombia. Universidad Externado de Colombia. https://doi.org/10.18601/01229893.n35.03

López Marenco, M. (2022). La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio. Universidad del Norte. 1042349331.pdf

March, J. G., & Olsen, J. P. (2006). The new institutionalism: Organizational factors in political life. American Political Science Review, 100(4), 675–675. https://doi.org/10.1017/S0003055406272563

Muñoz, A. F., Pineda, E. I., & Radics, A. (Eds.). (2017). Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: El potencial de las transferencias de igualación (IDB-MG-568). Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Descentralizaci%C3%B3n-fiscal-y-disparidades-regionales-en-Am%C3%A9rica-Latina-El-potencial-de-las-transferencias-de-igualaci%C3%B3n.pdf

Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. Journal of Economic Literature, 37(3), 1120–1149. http://www.jstor.org/stable/2564874

Paez, N. (2025, abril 4). ¿Riesgo inminente para los firmantes de paz del ETCR Simón Trinidad en Cesar? PARES. https://www.pares.com.co/post/riesgo-inminente-para-los-firmantes-de-paz-del-etcr-sim%C3%B3n-trinidad-en-cesar

Ramírez, J. F. B. (2024, agosto 23). Violencia en Norte de Santander y el sur del Cesar es preocupante, alertó la Defensoría del Pueblo. El Colombiano.

https://www.elcolombiano.com/colombia/norte-de-santander-y-cesar-aumenta-violencia-grupos-armados-ilegales-alerta-defensoria-LD25265691

Restrepo, D. (2004). De la descentralización a la regionalización: Nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz. Revista EURE. https://doi.org/10.4067/S0250-71612004008900005

Rothstein, B., & Teorell, J. (n.d.). What is quality of government? A theory of impartial political institutions. Universidad de Gotemburgo. http://www.qog.pol.gu.se

Sanabria, P. P. (2019). Las capacidades institucionales de los municipios colombianos. En E. Grin, A. Carrera-Hernández & F. Abrucio (Eds.), Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: Actualidad, brechas y perspectivas (pp. 1–30). Fundación Getulio Vargas.

Sánchez, F., & Chacón, M. (2002). Conflicto, Estado y descentralización: Del progreso social a la descomposición de la acción colectiva. Universidad de los Andes, CEDE. https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstreams/c8602443-1ae9-4ba4-a7f5-94d1e19289d8/download

SERRA, M., & UBASART, G. (2019). Municipalismo político, social y económico: Un motor de cambio. Desacatos, (61), 70–79. https://doi.org/10.29340/61.2133

Valencia-Tello, D. C., & De Chueiri, V. K. (2013). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia: La búsqueda de equilibrios entre la Nación y las entidades territoriales. Universidad de La Sabana. https://doi.org/10.5294/DIKA.2014.23.1.7