

Impacto de la división territorial
sobre la pobreza municipal a
largo plazo

Por: Jaime Bonet-Morón
Jorge Guerra-España
Jhorland Ayala-García

Núm. 67
Noviembre 2025

Cuadernos de historia económica



Centro de Estudios Económicos
Regionales (CEER) - Cartagena

Impacto de la división territorial sobre la pobreza municipal a largo plazo[♦]

Jaime Bonet-Morón^{*}, Jorge Guerra-España[†], Jhorland Ayala-García[‡]

La serie **Cuadernos de Historia Económica** es una publicación del Banco de la República en Cartagena. Las opiniones contenidas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Resumen

En diversas regiones del mundo, se han promovido reorganizaciones territoriales mediante la división y creación de unidades administrativas, como mecanismos para mejorar el desarrollo local y la representación política. Este trabajo evalúa las consecuencias a largo plazo de las separaciones regionales en Colombia, comparando los municipios que permanecieron en sus regiones originales con aquellos que se integraron a las nuevas. A partir de datos históricos sobre divisiones regionales en el siglo XX, implementamos un diseño de regresión discontinua geográfica, utilizando la distancia de cada municipio al límite de separación como variable continua. Esto nos permite estimar el impacto de la separación administrativa sobre los indicadores actuales de desarrollo (pobreza multidimensional y necesidades básicas insatisfechas), bajo el supuesto de que los municipios cercanos a la frontera eran similares ex ante. Los resultados muestran que no hay efectos significativos a largo plazo de la separación sobre el desarrollo de los municipios.

Clasificación JEL: P25, H72, D72

Palabras clave: separación territorial, autonomía, pobreza, regresión discontinua geográfica.

[♦] Los autores agradecen los comentarios de Clark Granger, Karina Acosta, Diana Ricciulli, Oscar Becerra y Xavier Durán, así como el apoyo en la investigación brindada por Ana Rosa Polanco y Leider Manjarres Beleño.

^{*} Director del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Banco de la República, Cartagena. Correo: jbonetmo@banrep.gov.co

[†] Consultor en la División Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Estados Unidos. Correo: ja.guerrae@uniandes.edu.co

[‡] Economista del CEER, Banco de la República, Cartagena. Correo: jayalaga@banrep.gov.co

Long-Term Impact of Territorial Division on Municipal Poverty[♦]

Jaime Bonet-Morón^{*}, Jorge Guerra-España[†], Jhorland Ayala-García[‡]

The series **Cuadernos de Historia Económica** is a publication of Banco de la República in Cartagena. The opinions contained in this document are the authors' sole responsibility and do not commit Banco de la República or its Board of Directors.

Abstract

In various regions around the world, territorial reorganizations have been promoted through the division and creation of administrative units as mechanisms to improve local development and political representation. This study evaluates the long-term consequences of regional separations in Colombia by comparing municipalities that remained in their original regions with those that joined newly created ones. Using historical data on regional divisions, we implement a geographic regression discontinuity design, using each municipality's distance to the separation boundary as a continuous variable. This allows us to estimate the causal impact of administrative separation on current development indicators, under the assumption that municipalities near the border were similar *ex ante*. The results do not reveal significant long-term effects of separation on municipal poverty.

JEL Classification: P25, H72, D72

Keywords: territorial separation, autonomy, poverty, geographic regression discontinuity.

[♦] The authors would like to thank Clark Granger, Karina Acosta, Diana Ricciulli, Oscar Becerra, and Xavier Durán for their comments, as well as Ana Rosa Polanco and Leider Manjarres Beleño for her research assistance.

^{*} Director of the Center for Regional Economic Studies (CEER), Banco de la República, Cartagena.
Email: jbonetmo@banrep.gov.co

[†] Consultant in the Fiscal Division at the Inter-American Development Bank (IDB), Washington, D.C.
Email: ja.guerrae@uniandes.edu.co

[‡] Economist from the CEER, Banco de la República, Cartagena. Email: jayalaga@banrep.gov.co

1. Introducción

Cada cierto tiempo surgen propuestas en Colombia que buscan la creación de nuevos departamentos o municipios. Entre las más recientes se encuentran la propuesta de creación de los departamentos “Surcaribe” con 28 municipios y “Litoral Pacífico” con 14 municipios. En ambos casos, se trata de regiones con condiciones socioeconómicas desfavorables que fácilmente los podrían ubicar como los dos departamentos con mayor pobreza en el país. No obstante, estas iniciativas generalmente ignoran los potenciales retos e impactos que esta mayor autonomía, resultado de la división territorial, puede tener sobre el desarrollo económico en el largo plazo. Este estudio contribuye a la discusión sobre los potenciales efectos de la creación de nuevos departamentos y de nuevas entidades administrativas subnacionales.

Este documento evalúa el impacto potencial de la separación territorial de los departamentos colombianos sobre la pobreza de los municipios colombianos en el largo plazo. Se comparan los índices de pobreza de los municipios que quedaron en los nuevos entes territoriales con aquellos que permanecieron en el departamento de origen para evaluar si la separación tuvo algún efecto sobre el nivel de desarrollo económico a largo plazo. Para ello se utilizan datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) para 2018, de donde se obtienen dos medidas de pobreza: (i) el Índice de Necesidades Básicas insatisfechas (NBI) y (ii) el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

El impacto de la división territorial sobre el crecimiento económico y desarrollo ha sido abordado desde diversos marcos teóricos y empíricos. Un primer bloque de la literatura es aquella sobre el tamaño óptimo de los países. Desde una perspectiva teórica, Alesina (2003) y Alesina *et al.* (2005) analizan si el tamaño de los países influye en el crecimiento económico. Su modelo plantea que las estructuras territoriales dependen del equilibrio entre los beneficios de jurisdicciones grandes y los costos de la heterogeneidad poblacional. Los países grandes pueden beneficiarse de economías de escala en la provisión de infraestructura, defensa y servicios básicos, así como de una mayor capacidad para desarrollar sectores económicos diversos y sostener un mercado interno amplio (Alesina, 2003; Alesina *et al.*,

2005). Sin embargo, estos beneficios pueden verse afectados por dificultades en la gobernanza: cuanto más grande y heterogéneo es un país, más diferencias étnicas, lingüísticas, culturales y políticas pueden surgir, lo que puede aumentar las probabilidades de fragmentación territorial (Alesina, 2003; Bonnet-Pineau y Vandermotten, 2016).

Por otro lado, Alesina *et al.* (2005) y Congdon-Fors (2013) argumentan que los países pequeños pueden ser viables si tienen acceso a mercados internacionales. Además, la menor heterogeneidad demográfica y la concentración administrativa facilitan la gobernanza, permitiendo mayor eficiencia en la gestión pública (Congdon-Fors, 2013). No obstante, estos países son más vulnerables a agresiones extranjeras y están en la necesidad de entrar en una coalición militar que proporcione seguridad, lo que genera un aumento del gasto en defensa (Alesina, 2003).

No es clara la relación que existe entre el desarrollo económico de los países y su tamaño. Sin embargo, Alesina (2005) menciona que los cinco países más grandes por población no son los más ricos, mientras que algunos de los países con mayor PIB per cápita, como Singapur, son pequeños. Esto sugiere que el tamaño de los países es endógeno y que su desempeño económico depende de factores como el comercio, la globalización y la integración económica (Alesina, 2005). Congdon-Fors (2013) refuerza esta idea al argumentar que los países pequeños pueden tener un mejor desempeño económico en un mundo globalizado, siempre que mantengan instituciones sólidas, cohesión social y estén abiertos al comercio internacional.

La evidencia histórica nos muestra que el proceso de división territorial también ha dependido de factores como el contexto geopolítico. Carter y Goemans (2011) argumentan que las fronteras internacionales no se trazan de manera arbitraria, sino que algunas suelen basarse en fronteras administrativas que fueron tomadas de antiguos estados multinacionales. Ejemplo de esto son la disolución de los estados como la Unión Soviética, Yugoslavia, Checoslovaquia y Rusia, donde la fragmentación estuvo ligada a conflictos (Alesina y Spolaore, 1997; Carter y Goemans, 2011; Bonnet-Pineau y Vandermotten, 2016). Posteriormente, la reconfiguración territorial de los estados europeos tras la Segunda Guerra Mundial contribuyó al aumento del número de países en el mundo y a una expansión del comercio mundial (Congdon-Fors, 2013; Bonnet-Pineau y Vandermotten, 2016). Este

contexto histórico ha llevado a la literatura existente a replantear los beneficios y costos de la división territorial generando algunas incógnitas sobre la importancia de mantener el tamaño de un país para su crecimiento económico o recurrir a una secesión (Alesina y Spolaore, 1997; Alesina, 2003, Alesina *et al.*, 2005).

Otro enfoque en la literatura tiene que ver con el impacto que puede tener la descentralización en la división territorial. Algunas regiones suelen buscar mayor autonomía cuando sus preferencias no coinciden con las del gobierno central, lo que suele incentivar la fragmentación territorial (Alesina y Spolaore, 1997; Castells, 2014). Para ello, Algunos autores sugieren que la descentralización puede ser una alternativa para evitar tensiones internas, mejorar la eficiencia administrativa y permitir que regiones con diferencias significativas obtengan mayor autonomía sin necesidad de separación (Alesina, 2003). Sin embargo, existen algunos riesgos de una descentralización mal diseñada, principalmente la concentración de los recursos y la profundización de las disparidades regionales.

Por ejemplo, Montero (2005) estudia la descentralización en España y concluye que, aunque ha permitido una mejor provisión de servicios, también ha exacerbado desigualdades territoriales entre comunidades autónomas. De manera similar, Membrado (2013) analiza la Comunidad Valenciana y señala que la concentración de recursos en las capitales provinciales ha debilitado el desarrollo en otras áreas, evidenciando los efectos no deseados de una descentralización mal diseñada. En el caso de Cataluña, Castells (2014) argumenta que la descentralización fiscal ha generado desigualdades en la distribución de recursos y que, si la región optara por la independencia enfrentaría grandes riesgos, especialmente en el acceso a mercados y fondos de la Unión Europea. Herrera y Pino (2023) aportan evidencia empírica sobre los efectos de la subdivisión del territorio en tres regiones de Chile, donde la creación de nuevas regiones mejoró algunos sectores productivos, pero no redujo significativamente la desigualdad en la distribución de los ingresos.

De manera similar, Fitriani *et al.* (2010) analizan la descentralización en Indonesia tras la caída del régimen de Soeharto y concluyen que la creación de nuevos gobiernos tuvo impactos ambiguos en los niveles de corrupción y rentas burocráticas. Según su estudio, esta expansión territorial estuvo más motivada por intereses políticos que por necesidades económicas, lo que resultó en un aumento del gasto público sin mejoras significativas en

eficiencia gubernamental. Otíman *et al.* (2013) refuerzan esta idea al mostrar que la regionalización en Rumania no ha seguido criterios históricos y económicos adecuados, en lugar de mejorar la descentralización y el desarrollo regional, ha generado ineficiencias en la asignación de recursos.

Para el caso colombiano, Faguet y Sánchez (2008) y Elacqua *et al.* (2021) analizan los efectos de la descentralización en los resultados de la educación pública. Faguet y Sánchez (2008) comparan el caso colombiano con Bolivia y encuentra que la descentralización parece haber modificado los patrones de inversión pública, desplazando los recursos a los servicios sociales primarios. Estos países mejoraron los resultados en la educación y más niños fueron a la escuela. Por su parte, Elacqua *et al.* (2021) demuestran que los municipios que fueron "certificados" para proporcionar de manera autónoma servicios de educación lograron mejorar la calidad de los docentes y los resultados estudiantiles. Bonet (2006) encuentra que la descentralización perpetuó las disparidades en cobertura en educación y salud en Colombia. El autor señala, además, que existe una gran desigualdad en los ingresos fiscales per cápita de los entes territoriales, lo cual implica que éstos asumen la responsabilidad de prestación de servicios en condiciones muy diferentes. Ramírez *et al.* (2017) analiza la descentralización como instrumento para la reducir la pobreza y hallaron que los municipios con mayor autonomía y capacidad para aumentar sus propios impuestos recaudados localmente tienen más éxito en la reducción de la pobreza.

En adición, existe una literatura que estudia la persistencia histórica de las desigualdades regionales. A partir del trabajo seminal de Acemoglu, Johnson y Robinson (2002), que asoció el desarrollo de largo plazo con las instituciones que se establecieron en el periodo colonial, se han elaborado trabajos que revisan esta hipótesis para el caso colombiano. García-Jimeno (2005) encontró evidencia de la persistencia institucional de la encomienda, la esclavitud y la capacidad del Estado en una serie de resultados socioeconómicos actuales. Bonet y Meisel (2006) identificaron también una influencia del legado colonial sobre las diferencias actuales en los ingresos departamentales. Sin embargo, para estos autores no es claro si el efecto ocurre vía las instituciones o el capital humano. Acemoglu, García-Jimeno y Robinson (2012) señalan que la presencia histórica de la esclavitud está asociada con un aumento de la pobreza y una reducción en la matrícula escolar, la cobertura de vacunación y la provisión de bienes

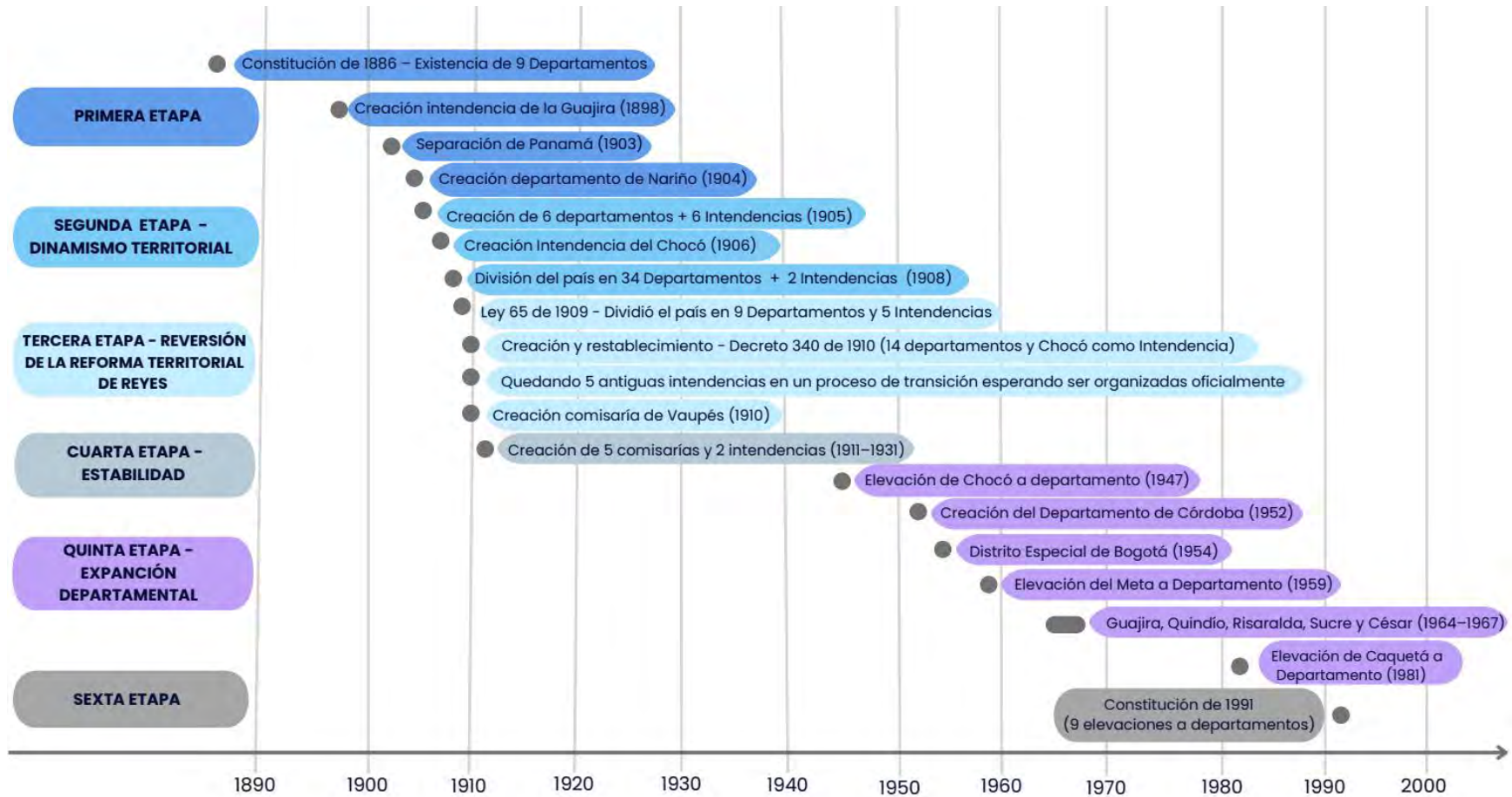
públicos. Meisel (2014) indica que aquellos lugares que eran prósperos alrededor de 1500 siguen siéndolo hoy en día, y viceversa. Para este autor, estos resultados evidencian que las influencias a largo plazo de la geografía en las disparidades económicas regionales dentro de un país no son despreciables. Faguet, Martajira y Sánchez (2024) muestran que los municipios colombianos con encomiendas en 1560 disfrutaban de mejores resultados hoy en múltiples dimensiones del desarrollo que aquellos sin ellas. Estos trabajos evidencian la persistencia de las desigualdades regionales en Colombia en el largo plazo.

2. Historia de la división territorial en Colombia

Desde 1886, Colombia ha experimentado varias transformaciones en su división territorial (Gráfico 1). Esta sección describe brevemente la evolución de los principales hitos que marcaron la división territorial del nivel intermedio de gobierno, explicando las motivaciones que impulsaron la creación de los distintos departamentos, intendencias y comisarias. Además, se revisan los cambios en el número de los municipios a partir de los datos de los censos de población realizados en el país.

La organización político-administrativa del territorio colombiano ha sido un proceso dinámico, influenciado por factores políticos, económicos y sociales. Durante el siglo XIX, luego de la independencia de España, se dieron varios intentos de organización del Estado colombiano. Esto se reflejó en la existencia de ocho constituciones políticas entre 1811 y 1886, lo que significó que cada marco constitucional tuvo una duración promedio cercana a los 10 años. Esta situación cambió con la Constitución Política de 1886, la cual permaneció vigente hasta 1991, aunque con varias reformas a lo largo de ese periodo.

Gráfico 1. Evolución de la división territorial en Colombia, 1886 - 2000



Fuente: Elaboración de los autores.

2.1. Primera etapa: 1886-1904

La Constitución Política de 1886 reemplazó el modelo federal creado en 1863 por un Estado centralizado, donde los nueve antiguos Estados Soberanos fueron transformados en departamentos dependientes del Gobierno Nacional: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima. Sin embargo, debido a la complejidad del territorio colombiano, se establecieron figuras como intendencias y comisarías para administrar regiones apartadas y de difícil acceso. El artículo 5 de la Constitución de 1886 establecía tres condiciones para la creación de nuevos departamentos: (i) Que el nuevo Departamento tenga por lo menos doscientas mil personas; (ii) Que aquél o aquéllos de que fuere segregado queden cada uno con una población de por lo menos doscientos cincuenta mil habitantes; y (iii) Que la creación sea decretada por una ley aprobada en dos legislaturas ordinarias sucesivas.

Esta etapa se vio alterada por tres cambios importantes: (i) La creación de la intendencia de La Guajira en 1898; (ii) La separación de Panamá en 1903; y (iii) La fundación del departamento de Nariño en 1904, iniciando lo que sería la división del departamento del Cauca, la entidad territorial más extensa del país que a lo largo del siglo XX redujo su extensión significativamente. En estos primeros años no se registraron grandes cambios y se mantuvieron los nueve departamentos como fruto de la independencia de Panamá y la constitución de Nariño. La novedad fue la primera intendencia creada: La Guajira.

2.2. Segunda etapa: 1905-1908

Este fue un periodo de grandes cambios en la división territorial. Luego de la Guerra de los Mil Días, el gobierno del presidente Rafael Reyes (1904-1908) convocó a una Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa, la cual no fue elegida por voto popular. Bajo esta figura se expidieron varias leyes y decretos que cambiaron la organización territorial.

El Acto Legislativo 3 de 1905 otorgó al gobierno la facultad de modificar la división territorial, suprimiendo el artículo 5 de la Constitución de 1886 que regulaba la creación de nuevos departamentos. Esta reforma también permitió la creación y segregación de distritos municipales dentro de los departamentos existentes. Al eliminar los requisitos establecidos en la Constitución de 1886, el Ejecutivo podía ignorar las oposiciones de los centros de poder

regional (Quinche Castaño, 2011, 2016). Como resultado, el presidente Rafael Reyes obtuvo la capacidad de reorganizar el territorio a su criterio, lo que facilitó la división del país en 34 departamentos en 1908.

En un primer momento, el gobierno de Reyes expidió la Ley 17 de 1905 que creó nuevas entidades territoriales y en su artículo 15 autorizaba al Gobierno Nacional para crear nuevas Provincias y para modificar o suprimir las existentes y las que se establezcan en uso de esa autorización. Esto delegó en manos del Ejecutivo “la transformación del mapa político-administrativo del país, reafirmando el poder del gobierno nacional sobre la organización del territorio y, en consecuencia, sobre la distribución del poder político y económico entre el centro y las regiones” (Quinche Castaño, 2011, 2016, p. 71).

Es así como se crearon varios departamentos en 1905. Inicialmente, la Ley 17 del 11 de abril de 1905 estableció tres departamentos: (i) Galán, con capital San Gil, desprendido de Santander; (ii) Atlántico, con capital Barranquilla, segregado de Bolívar; y (iii) Caldas, con capital Manizales, formado entre los departamentos de Antioquia y Cauca. Posteriormente, la Ley 46 del 29 de abril de 1905 constituyó tres departamentos más: (i) Huila, cuya capital es Neiva, y fue desprendido de Tolima; (ii) Quesada, con capital Zipaquirá, que fue formado a partir de Cundinamarca; y (iii) Tundama, con capital Santa Rosa de Viterbo, segregado Boyacá. Además, mediante el Decreto 177 de 1905, se crearon las siguientes intendencias: (i) Alto Caquetá, separada del Cauca, con capital Florencia; (ii) Putumayo, con capital Mocoa, segregada del Cauca; y (iii) Meta, con capital Orocué, reorganizada del territorio de San Martín que pertenecía a Cundinamarca. Por último, la Ley 17 de 1905 constituyó el Distrito Capital a partir del municipio de Bogotá, que pertenecía a Cundinamarca.

Tres años después, en 1908, se produjo una gran oleada de división territorial con la creación de 34 departamentos: Tumaco, Túquerres, Pasto, Popayán, Cali, Buga, Cartago, Manizales, Sonsón, Antioquia, Medellín, Jericó, Neiva, Garzón, Ibagué, Honda, Facatativá, Girardot, Zipaquirá, Chiquinquirá, Tunja, Santa Rosa, Vélez, San Gil, Bucaramanga, Cúcuta, Barranquilla, Cartagena, Mompós, Sincelejo, Santa Marta, Riohacha y Quibdó¹.

¹ En la ley 1 de 1908 aún aparece el departamento de Panamá.

2.3. Tercera etapa: 1909-1910

En estos años se revirtieron los cambios introducidos durante el gobierno de Reyes. En 1909, el Congreso Nacional expidió la Ley 65 de 1909, la cual entró en vigor en 1910. Esta ley restableció la organización territorial previa y eliminó la mayoría de los departamentos creados en 1908, con el fin de garantizar una administración más eficiente (Quinche Castaño, 2011). De esta forma, se restablecieron los departamentos vigentes en 1904: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Nariño, Santander y Tolima. Además, según el parágrafo No. 2 del artículo 1 de dicha ley, las intendencias quedaron de la siguiente manera: Los territorios de San Martín y Casanare, Caquetá, Guajira y Chocó, los cuales serían administrados directamente por el Gobierno Nacional.

Las condiciones requeridas para la creación de nuevos departamentos o subsistencia de los que quedaban suprimidos por la Ley 65 del 14 de diciembre de 1909 fueron las siguientes (Decreto 340 de 1910): (i) La solicitud debía estar respaldada por las tres cuartas partes de los miembros de los concejos municipales de la sección aspirante al rango departamental; (ii) El número de habitantes no podía ser inferior a 150.000; (iii) El presupuesto efectivo anual tendría que ser superior a \$150.000 en oro; y (iv) El o los departamentos de los que fuera segregada la nueva sección no quedarían en inferiores condiciones demográficas y fiscales que la que se proyectaba crear.

Bajo estas nuevas reglas, se establecieron tres nuevos departamentos: (i) Valle del Cauca, que resultó de la agregación de los extinguidos departamentos de Cali, Cartago y Buga (Decreto No. 340 el 16 de abril de 1910); (ii) Norte de Santander, desprendido Santander y formado por todos los municipios que componían las tres provincias de Cúcuta, Ocaña y Pamplona (Ley 25 del 14 de julio de 1910); y (iii) Atlántico, segregado de Bolívar y compuesto por los distritos que formaban las provincias de Barranquilla y Sabanalarga (Ley 21 del 14 de julio de 1910). Asimismo, los departamentos de Caldas y Huila lograron cumplir los requisitos exigidos por la ley y quedaron subsistentes, conservando los mismos límites territoriales que tenían previamente. Estos departamentos fueron promovidos por los grupos políticos y empresariales de estos territorios que venían con un importante impulso económico. Además,

en este periodo también se creó la comisaría especial de Vaupés, la cual fue separada del Caquetá (Decreto 1131 de 1910).

2.4. Cuarta etapa: 1911-1946

Durante estas décadas no se presentaron grandes cambios en la división político-administrativa de Colombia. Fue un periodo caracterizado por una estabilidad en la conformación de departamentos, aunque se crearon algunas intendencias y comisarías. Por ejemplo, en 1913 fue constituido la intendencia del Vichada a partir de la desagregación de la intendencia del Meta.

2.5. Quinta etapa: 1947-1990

En este periodo se crearon varios departamentos, en la gran mayoría de los casos las nuevas entidades territoriales se quejaban del abandono de los gobiernos departamentales a los cuales pertenecían en ese momento, o clamaban por una mayor autonomía y participación en el Congreso Nacional. Estos argumentos eran muy similares a los que recientemente han invocado los partidarios de la creación de los departamentos “Surcaribe” o “Litoral Pacifico”. El primer departamento constituido fue el Chocó en 1947, el cual estuvo antecedida por movimientos sociales que reclamaban el cambio de intendencia a departamento con el propósito de alcanzar una mayor autonomía en el manejo de su territorio y tener una representación política en el parlamento (Bonet-Morón et al., 2018).

El siguiente departamento creado fue Córdoba en 1952. De acuerdo con Kerguelén (2023), la exposición de motivos del proyecto de ley que impulsaba la creación de este departamento argumentaba que era necesario para promover el desarrollo económico del territorio, cuyo avance era escaso considerando su potencial económico, y, además, era insuficiente la atención que prestaba el gobierno departamental a la mitad del sur de Bolívar. Luego, en 1954, mediante el Decreto 3640 de 1954, Bogotá se organizó como distrito especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario. A este se anexaron los municipios de Engativá, Fontibón, Suba, Usme, Usaquén y Bosa (Díaz, 2005).

Con el departamento del Meta se presentó una situación similar al del Chocó, pues la intendencia, que había sido creada a 1905 al separarse de Cundinamarca, pasó a departamento

en 1959. Dentro de los argumentos expuestos para su creación estaba la necesidad de fortalecer la presencia del Estado en los Llanos Orientales. Su consolidación como entidad autónoma fue respaldada por su crecimiento poblacional y económico, así como por las demandas de representación política y administrativa expresadas por sus dirigentes regionales (Jara Moreno, 2007).

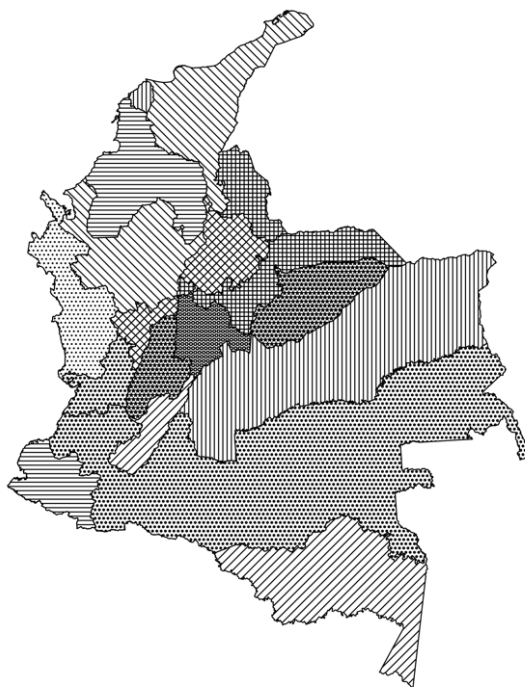
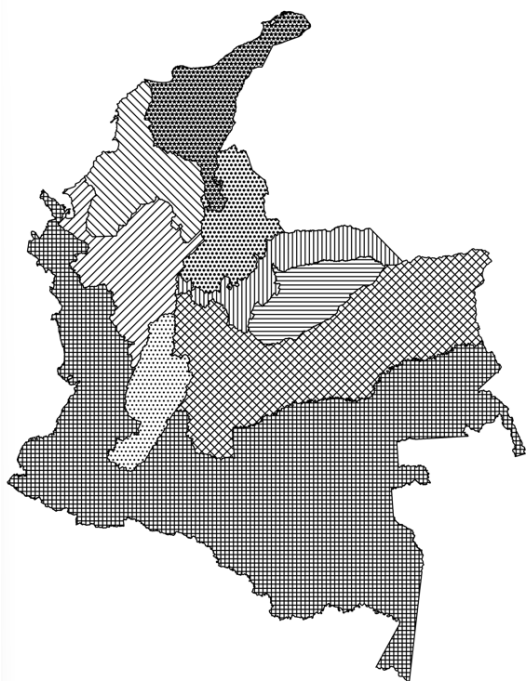
Durante esta quinta etapa, hubo un segundo período de departamentalización en la década de los 60, cuando se constituyeron cinco nuevos departamentos. El proceso inició con la transformación de intendencia a departamento de La Guajira en 1964. De acuerdo con Orozco et al. (2025), la fundación del departamento de La Guajira requirió una larga discusión en el Congreso Nacional porque no cumplía con algunos de los requisitos que contemplaba la ley para la creación de departamentos, en especial de población. Por lo tanto, fue necesario llevar a cabo un largo trámite de excepción justificado a partir de que en años anteriores se había hecho lo propio con los departamentos del Chocó y Meta. Nuevamente aquí el principal objetivo era lograr una mayor autonomía y representación política.

En 1966 se crearon tres nuevos departamentos: Quindío y Risaralda, separados del departamento de Caldas, y Sucre, del departamento de Bolívar. De acuerdo con Rodríguez (2006), la separación de los dos primeros fue producto de inquietudes que se venían alimentando desde comienzos del siglo, ya que varios municipios protestaban por el centralismo manizaleño. Por su parte, Aguilera-Díaz y Reina-Aranza (2021) señalan que existieron tres factores detrás de la creación del departamento de Sucre: (i) la histórica desatención y falta de inversión pública; (ii) la aspiración de los grupos políticos locales por llegar a escenarios de mayor nivel; y (iii) el deseo de algunos políticos nacionales que buscaban debilitar los poderosos grupos políticos de Bolívar.

Gráfico 2. Evolución de la división territorial en Colombia, 1886 - 2000

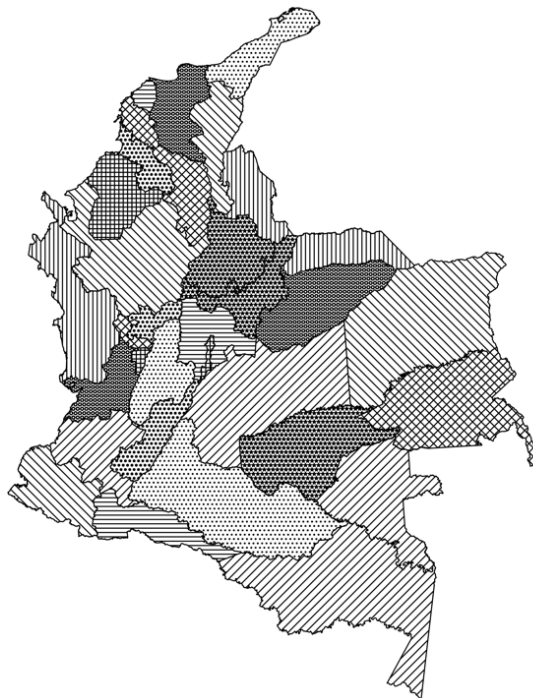
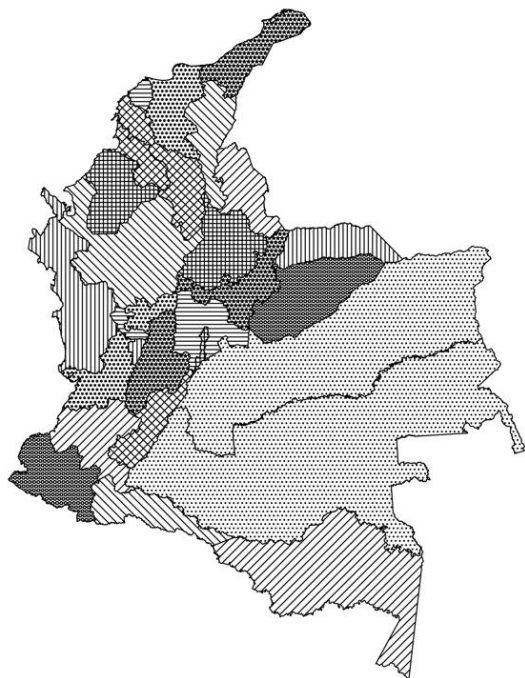
A. 1886: 9 departamentos

B. 1931: 18 departamentos



C. 1931: 18 departamentos

D. 1991: 32 departamentos



Fuente: Elaboración de los autores.

Por último, el departamento del Cesar fue el último creado durante los años 60, en 1967. Dos elementos principales motivaron esta nueva división: (i) el surgimiento de un grupo económico fuerte en este territorio como resultado del auge del cultivo del algodón en esos años; y (ii) las quejas por la baja inversión pública por parte del gobierno del departamento del Magdalena, de donde fue segregado (Bonet-Morón y Aguilera-Díaz, 2018).

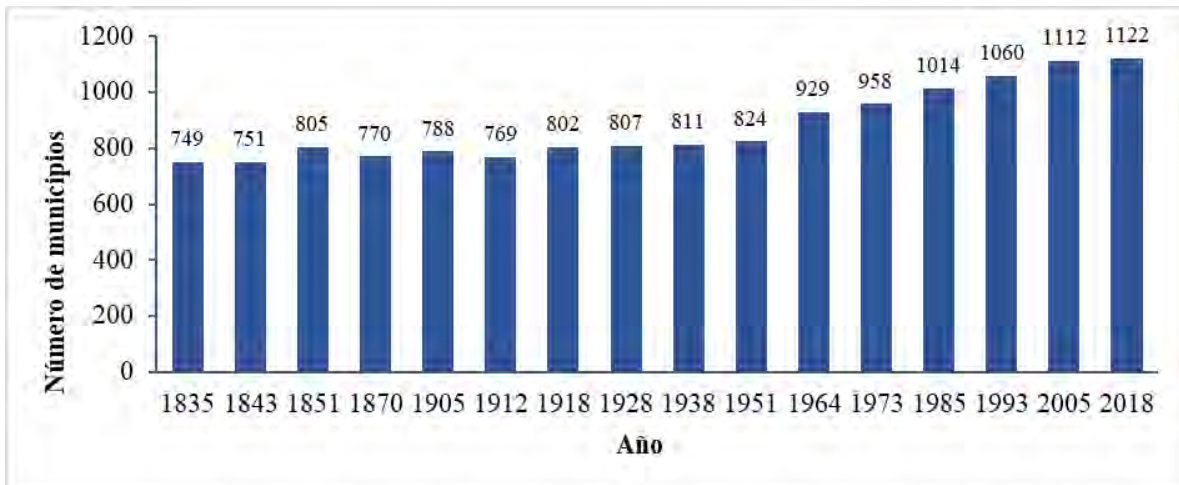
Este periodo termina con la elevación de la Intendencia de Caquetá a departamento, por medio de la Ley 78 del 29 de diciembre de 1981. Este territorio tuvo diversos cambios a lo largo del siglo XX. Inicialmente fue separada del Cauca como Intendencia del “Alto Caquetá” en 1905. Al año siguiente, 1906, fue eliminada y reincorporada al departamento de Nariño. Luego, en 1909, fue restablecida por medio de la ley 65 de dicho año. Posteriormente, se establece como comisaría en 1912 y en 1950 fue elevada a intendencia. Finalmente, en 1981, se transforma en Departamento por medio de la ley 78 del 29 de diciembre de dicho año.

2.6. Sexta etapa: 1991-2018

Este periodo comienza con la expedición de la Constitución Política de 1991, donde se definieron como departamentos los existentes en su momento y también se elevaron a esta categoría a las antiguas intendencias y comisarías, hoy conocidos como Nuevos Departamentos (Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada), reconociéndose la diversidad étnica y territorial como un principio fundamental en la organización del país. En el Gráfico 2 se muestran cuatro mapas de la división territorial entre 1886 y 1991. Desde el Panel A hasta el Panel D se aprecia cómo la división territorial fue ampliándose progresivamente, desde el norte hacia el suroriente del país, reflejando el crecimiento del número de departamentos, desde los 9 iniciales en 1886 hasta los 32 departamentos en 1991.

Además, la norma constitucional definió como entidades territoriales a los municipios, los distritos y los territorios indígenas. En los años siguientes a la Constitución Política de 1991, se expidieron leyes reglamentarias para fijar, entre otros aspectos, la organización, las competencias, las funciones, y los requisitos para su creación de cada entidad territorial. Un fenómeno que ocurrió después de la expedición de la constitución fue el aumento en el número de municipios, el cual aumentó de 1060 en 1985 a 1112 en 2005 (Gráfico 3).

Gráfico 3. Número de municipios en Colombia por censo, 1835-2018



Fuente: Censos de población, cálculos de los autores.

La gran mayoría estaba motivada por tener acceso a las mayores transferencias que estableció la Constitución de 1991, lo que llevó a corregimientos que hacían parte de un municipio a solicitar su elevación a municipio para recibir recursos. Eso obligó a incrementar los requisitos para la conformación de municipios por medio de la Ley 1551 de 2012. Similar situación se presentó con los distritos, los cuales también aumentaron y requirieron una nueva reglamentación (Ley 1617 de 2013).

3. Metodología y datos

3.1. Datos

Para evaluar el desarrollo de largo plazo utilizamos dos variables: (i) el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y (ii) el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para 2018 producidos por el DANE, ambos a nivel municipal. El NBI refleja la proporción de la población que vive en condiciones de pobreza según carencias estructurales básicas, como el hacinamiento crítico, la inadecuada disposición de servicios sanitarios, las viviendas inadecuadas, la alta dependencia económica y la inasistencia escolar. Es un indicador centrado en las condiciones materiales y habitacionales del hogar.

Por su parte, el IPM complementa esta perspectiva al intersectar las privaciones en múltiples dimensiones del bienestar a través de un índice compuesto que considera conjuntamente la

educación, salud, trabajo y acceso a servicios públicos. A diferencia del NBI, el IPM permite identificar hogares en condición de pobreza que carecen de un determinado umbral de acceso a diferentes indicadores. Ambos índices ofrecen miradas distintas pero complementarias sobre las condiciones de vida de la población.

Como variables de control consideramos únicamente factores geográficos y climáticos, pues cualquier indicador socioeconómico medido después de la creación de un nuevo departamento podría estar influido por la creación de este y, por tanto, introduciría endogeneidad a la estimación. En particular, empleamos tres medidas de distancia. La primera es la distancia euclídea entre cada municipio y la capital del antiguo departamento; esta variable recoge la accesibilidad histórica a la administración, a los mercados y a la infraestructura que dependían de esa sede original. La segunda es la distancia a la capital del nuevo departamento, que describe la accesibilidad efectiva tras la separación.

Los demás controles geográficos incluyen características topográficas y climática que pueden afectar el desarrollo a largo plazo (Dell, 2010; Dell, Jones, & Olken, 2014; Albalade, Bel, & Mazaira-Font, 2022). Se emplea la altitud promedio del municipio, calculada a partir de los datos del *Shuttle Radar Topography Mission* (SRTM) desarrollado por la NASA y la NGA (NASA & NGA, 2000), con una resolución espacial de 30 segundos de arco (equivalente aproximadamente a 1 km²). A partir de esta misma fuente se deriva la pendiente ponderada, que captura las restricciones geomorfológicas al desarrollo urbano y a la conectividad. Asimismo, se incluyen variables climáticas como la temperatura media anual (en grados centígrados), la velocidad del viento (en metros por segundo) y la precipitación acumulada (en milímetros por año), todas calculadas de forma ponderada sobre el área del municipio utilizando grillas de resolución equivalente.

Los datos anteriores provienen de Fick y Hijmans (2017), específicamente de la base WorldClim 2.1, y corresponden a promedios climáticos del periodo comprendido entre 1970 y 2000. Suponemos que, a pesar de que estas variables fueron recolectadas después de las separaciones territoriales, no se ven afectadas por las mismas. Además, partimos de la premisa de que las diferencias estructurales entre las distintas regiones del país se han mantenido relativamente estables en el tiempo y, por tanto, reflejan condiciones similares a las existentes en el momento en que ocurrieron las separaciones.

Finalmente, la definición de las separaciones de los departamentos se apoyó en la revisión histórica incluida en la sección 2. El Anexo 1 incluye los mapas de las 23 separaciones a lo largo del siglo XX, donde se muestran las distancias euclidianas de los municipios a la frontera de separación. Las distancias y el resto de procesamiento de Sistemas Información Geográfica (SIG) fueron calculadas a través de la librería Geopandas de Python. A continuación, mencionamos varias consideraciones para el tratamiento de los datos.

En primer lugar, un municipio puede estar involucrado en un departamento que sufrió múltiples separaciones a lo largo del tiempo, como el Cauca. Así, en una primera separación, los municipios que permanecen en el departamento original son controles y aquellos que pasan a un nuevo departamento son tratados. Si el departamento inicial sufre posteriormente una nueva separación, este será dividido nuevamente entre controles y tratados. En ese sentido solo conservamos a los municipios que: (i) siempre fueron controles; es decir, que permanecieron en sus departamentos de origen ($C \rightarrow C$); (ii) siempre fueron tratados ($T \rightarrow T$); es decir, que se separaron una o más veces del departamento de origen; y (iii) aquellos que pasaron de ser controles a ser tratados ($C \rightarrow T$). Excluimos a aquellos que pasaron de ser tratados a controles ($T \rightarrow C$). La razón es porque municipios que luego sufrieron nuevas separaciones implica excluir trayectorias institucionales más complejas o potencialmente negativas, lo que puede introducir sesgo de selección o de supervivencia a favor del tratamiento.

Por ejemplo, La Guajira se separó del Magdalena y fue fundado como departamento 1964. En esta primera separación, los municipios del departamento de La Guajira se pueden entender como tratados y aquellos que seguían perteneciendo al Magdalena como controles. Luego, en 1967 el departamento del Cesar se separa del Magdalena, sufriendo este último una nueva división. En este sentido, los municipios que permanecen en el departamento del Magdalena siguen siendo controles ($C \rightarrow C$), mientras que los del Cesar pasan de ser controles a ser tratados ($C \rightarrow T$), y los de La Guajira siguen siendo tratados ($T \rightarrow T$). En ese sentido, incluir solo los grupos $C \rightarrow C$, $T \rightarrow T$ y $C \rightarrow T$ puede favorecer la hipótesis de que separarse de un departamento tiene efectos positivos sobre el desarrollo. Los municipios $C \rightarrow C$ representan un grupo de comparación limpio y estable, nunca expuestos a divisiones territoriales, lo que los convierte en un buen contrafactual. Los municipios $T \rightarrow T$ también

tienen una trayectoria clara: fueron separados en algún momento y permanecieron dentro del nuevo departamento, por lo que pueden interpretarse como tratados de forma continua. En el caso de los C→T, el tratamiento es unidireccional y está claramente definido como la transición desde un departamento original hacia uno nuevo, sin reversiones ni divisiones posteriores. En conjunto, estos tres grupos permiten observar el tratamiento como el acto de separarse una vez (o más) y mantenerse separado, lo que reduce ambigüedades en la codificación del tratamiento y tiende a resaltar efectos positivos.

3.2. Estimación

Este documento sigue la metodología de regresión discontinua geográfica (RDG), considerando que la naturaleza de las separaciones de los departamentos y municipios es inherentemente espacial. Los diseños basados en RDG se han utilizado para estudiar el efecto de hechos históricos sobre resultados actuales, como en Dell (2010) y Spruk y Kovac (2020). Se ha utilizado recientemente para analizar tendencias de urbanización (Liu et al., 2019), comportamiento electoral electorales (Keele & Titiunik, 2017; Keele, Titiunik y Zubizarreta, 2014) y economía agrícola (Salazar et. al, 2016). Según esta metodología, las fronteras generadas a partir de la creación de los departamentos son una función de la latitud y longitud. Por tanto, es natural pensar en un diseño de RDG donde la función polinómica no depende de una medida unidimensional como variable de asignación sino de la latitud y longitud. La ecuación general de la regresión puede ser descrita como:

$$y_{id} = \alpha + \tau Separación_{id} + f(localización\ geográfica) + X_i'\beta + \psi_d + e_{id} \quad (1)$$

En este caso y_{id} es la variable de desarrollo de largo plazo de interés en el municipio i del departamento d , $Separación_{id}$ es un indicador igual a 1 si el municipio paso a ser parte de otro departamento en algún momento del siglo XX. $f(\blacksquare)$ hace referencia al polinomio RD que tiene en cuenta las diferentes especificaciones de la localización geográfica. Más adelante se detallan las diferentes formas. Finalmente $X_i'\beta$ es el vector de covariables mencionadas anteriormente y ψ_d son los efectos fijos de departamento.

En este caso, la metodología de la RDG requiere los mismos supuestos de identificación estándares de la RD. Primero, que todas las covariables deben variar suavemente en los

límites de las fronteras creadas a partir de las separaciones. Si denotamos a x e y como la longitud y la latitud respectivamente, formalmente querría decir que $E[Y_{id}|x, y]$ sea continuo en el umbral de la discontinuidad. Intuitivamente se requiere que los municipios que hayan permanecido justo a un lado de la frontera del departamento original sean un contrafactual plausible para los municipios que se localizaron justo al lado del departamento desprendido o creado, tan al lado, como si hubiesen quedado de un lado o de otro por razones aleatorias.

Para evaluar este supuesto se analizan las covariables de distancias geográficas anteriormente mencionadas alrededor de los municipios que permanecieron en los departamentos (controles) y aquellos que pasaron a departamentos nuevos (tratados). En la Tabla 1 se detallan cuatro grupos de columnas donde se comparan el grupo de municipios tratados y de control, según la distancia dentro de la que se encuentren alrededor de la frontera creada, es decir, aquella que divide el departamento nuevo del inicial. El primer grupo de columnas hace referencia a la distancia de 100 kilómetros y las subsecuentes a 75, 50 y 25 kilómetros. En general, sí se encuentran diferencias estadísticamente significativas para todas las covariables consideradas, aunque con pocas diferencias relevantes en niveles como la velocidad del viento, temperatura, precipitaciones y la pendiente. Sin embargo, a medida que se hace más estricta la cercanía a la frontera (25km, columna 4), las diferencias en varias de las covariables dejan de ser estadísticamente significativas y las que lo son tienen poca diferencia en niveles, como temperatura (aproximadamente $1C^{\circ}$), velocidad del viento (0,2 m/s) y la altura (200 msnm). Estos hallazgos son consistentes con las gráficas del Anexo 2, donde se evidencia que las covariables geográficas y climáticas presentan comportamientos suaves a ambos lados de la distancia a la frontera.

Tabla 1. Descriptivas de covariables según bandas de distancia alrededor de las fronteras

	(1) Menos de 100km de la frontera			(2) Menos de 75km de la frontera		
	Tratados	Controles	EE	Tratados	Controles	EE
<i>A. Distancias</i>						
Distancia capital origen	89.46	161.67	[4.98]***	91.71	147.21	[5.15]***
Distancia capital desprendido	140.13	77.08	[4.63]***	127.95	71.95	[4.61]***
<i>B. Mediciones GIS</i>						
Velocidad del viento (m/s)	1.29	1.53	[0.05]***	1.31	1.57	[0.05]***
Temperatura (C°)	19.85	22.21	[0.35]***	19.77	22.51	[0.38]***
Precipitaciones (mm)	1,856	2,094	[66.05]***	1,838	2,033	[67.54]***
Altura (msnm)	1,508	1,012	[62.48]***	1,515	965	[68.34]***
Pendiente (%)	12.07	10.00	[0.52]***	12.38	10.32	[0.6]***
Observaciones	1095			863		
	(3) Menos de 50km de la frontera			(4) Menos de 25km de la frontera		
	Tratados	Controles	EE	Tratados	Controles	EE
<i>A. Distancias</i>						
Distancia capital origen	97.82	132.57	[5.6]***	111.95	118.35	[8.01]
Distancia capital desprendido	117.8	67.96	[4.58]***	105.85	72.78	[6.65]***
<i>B. Mediciones GIS</i>						
Velocidad del viento (m/s)	1.34	1.62	[0.06]***	1.38	1.57	[0.08]**
Temperatura (C°)	20	22.83	[0.45]***	20.99	22.08	[0.66]*
Precipitaciones (mm)	1,849	1,951	[67.84]	1,905	1,916	[84.36]
Altura (msnm)	1,468	915	[79.21]***	1,277	1,069	[115.58]*
Pendiente (%)	13.11	10.13	[0.72]***	12.51	11.42	[1.07]
Observaciones	608			298		

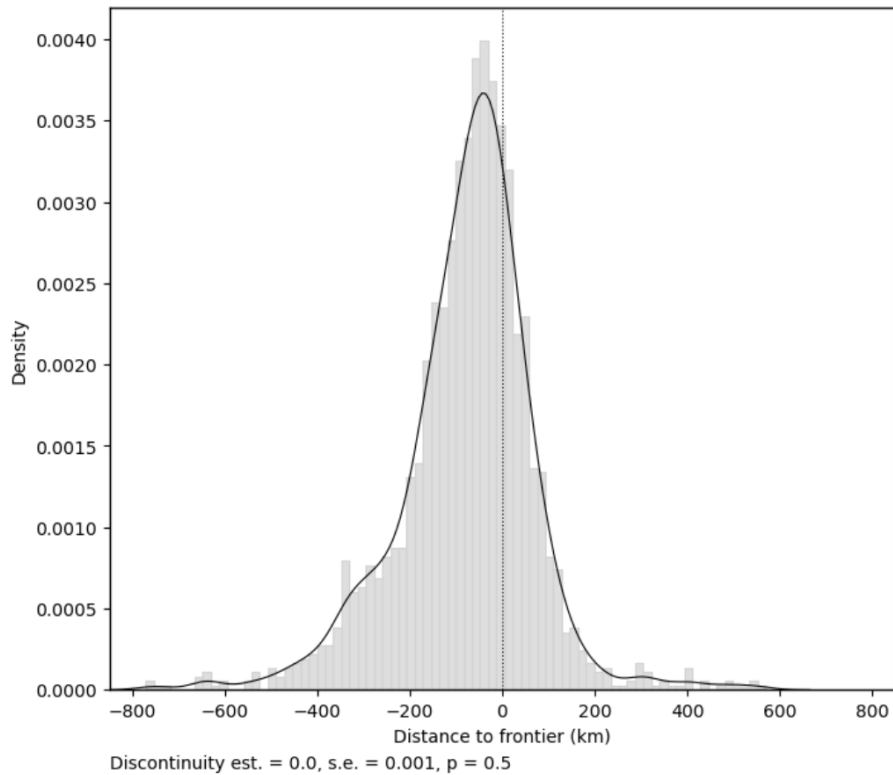
Fuente: Estimaciones de los autores con datos del DANE (2018), SRTM (NASA & NGA, 2000), Fick y Hijmans (2017) y WorldClim 2.1.

Otro supuesto importante requerido es la no manipulación en la variable de asignación a la hora de determinar el tratamiento, es decir que el hecho de un municipio haber permanecido en el departamento original o haber pasado a un departamento desprendido no haya sido determinado estratégicamente en función de su posición geográfica exacta respecto a la frontera de separación. En este caso, aunque la latitud y longitud no se pueden usar directamente como variables de asignación debido a que no capturan con precisión la relación espacial respecto a la frontera de separación —dado que una misma coordenada puede corresponder a distintos contextos administrativos o geográficos dependiendo de la orientación de la frontera—, la distancia euclidiana más cercana a la nueva frontera se considera como una opción factible para evaluar el supuesto, pues sigue siendo continua y determinada exógenamente. La división territorial se dio principalmente por criterios políticos y administrativos a nivel departamental, y no por decisiones discrecionales tomadas en el municipio.

El Gráfico 4 presenta la distribución de los municipios en función de su distancia euclídea a la nueva frontera departamental, medida en kilómetros. Visualmente, no se observa evidencia de acumulación anómala de municipios cerca de la frontera ni de caídas abruptas a uno u otro lado del umbral. La distribución parece continua, lo que concuerda con la hipótesis de que el hecho de que las separaciones departamentales en Colombia a lo largo del siglo XX fueron procesos exógenos impulsados desde niveles superiores del Estado —por decisiones del Congreso, reconfiguraciones político-administrativas y presiones regionales— y no por una reasignación estratégica de municipios con base en características geográficas precisas o decisiones a nivel local.

Para validar esta impresión gráfica, se implementa la prueba propuesta por McCrary (2008), que evalúa formalmente la existencia de discontinuidades en la densidad de la variable de asignación en el umbral. La discontinuidad estimada fue indistinguible de cero, con un p-valor de 0,50, lo que indica que no se puede rechazar la hipótesis nula de continuidad. En otras palabras, no hay evidencia estadísticamente significativa de manipulación en torno a la frontera.

Gráfico 4. Distribución de distancia euclidiana a la frontera y test de McCrary.



Fuente: Estimaciones de los autores.

Finalmente, un asunto de fondo en nuestro diseño empírico es la elección de la forma funcional, $f(\blacksquare)$, que captura la relación entre la geografía y las variables de desarrollo. La estrategia de referencia adopta un polinomio de tercer grado en latitud y longitud: una parametrización suficientemente rica para permitir que la superficie estimada se flexione, acomodando curvaturas y efectos de interacción entre ambas coordenadas. Además, esta elección dialoga bien con la intuición visual: cuando se trazan los valores ajustados en un mapa, la discontinuidad generada por la frontera política emerge con nitidez en el espacio x - y -resultado, de modo análogo a la gráfica estándar de un RD unidimensional. No obstante, esa misma flexibilidad plantea dos advertencias metodológicas. Por un lado, exige una base de datos lo bastante densa en las cercanías de la frontera para estimar con precisión todos los términos del polinomio; por otro, multiplica los grados de libertad justo donde nos interesa evitar un sobreajuste que confunda ruido con señal.

Para descartar que nuestras conclusiones descansen en una sola especificación, sometemos el modelo a una batería de ejercicios de robustez que amplían y estrechan la lente con la que miramos la geografía. Primero simplificamos y complejizamos el polinomio en latitud y longitud (estimamos versiones lineales, cuadráticas y de cuarto grado) y verificamos que el coeficiente del indicador de separación mantiene signo y magnitud similares. Después, proyectamos el espacio bidimensional sobre un eje único: la distancia euclidiana a la frontera (misma usada en el supuesto anterior). Con ello sacrificamos parte del detalle espacial, pero ganamos parsimonia y estabilidad numérica; ensayamos polinomios de primer, segundo y cuarto grado en esa distancia y observamos cómo evoluciona el estimador principal. A continuación, permitimos que la pendiente de la distancia difiera a cada lado del límite mediante una interacción lineal entre la distancia y la variable de tratamiento, con la intención de detectar posibles gradientes divergentes que un polinomio simétrico podría enmascarar.

4. Resultados

La estimación del impacto de la separación o división territorial se realiza por medio de varias especificaciones que consideran distintas formas de controles geográficos. Esto con el fin de evaluar qué tan robustos son los resultados encontrados y evitar sesgos en la estimación. El objetivo es evaluar si la separación territorial tuvo algún efecto sobre la pobreza de los municipios que quedaron en los nuevos entes territoriales años después de su división, considerando que no fue decisión de las administraciones municipales y, por ende, se puede tratar como un experimento aleatorio para los municipios afectados.

La Tabla 2 muestra los resultados de nuestras estimaciones del impacto de la división territorial sobre la pobreza en el largo plazo en los municipios colombianos. Como se señaló anteriormente, la pobreza es medida por el NBI y el IPM, mientras que las separaciones se analizan como eventos independientemente del año en el que se presentaron. Se consideran diferentes bandas que representan la distancia a la frontera entre dos departamentos después de su división: 15, 25, 30 y 50 km. En este caso, el ancho de banda óptimo fue de 15 km. El panel A presenta los resultados para el modelo en el que se controla por el polinomio de tercer grado en latitud y longitud. En esta especificación la separación de departamentos no muestra efectos negativos consistentes entre los

distintos anchos de banda. Para el caso del NBI se observan algunos efectos negativos para las bandas de 15, 30 y 50 km. No obstante, a pesar de ser estadísticamente significativos, los efectos marginales son económicamente pequeños, pues si la media de NBI es aproximadamente 24 y el cambio es -0,22, esto es aproximadamente -0,92%.

Para el caso del IPM, no se evidencia un efecto estadísticamente significativo cuando nos ubicamos en las ventanas más restringidas, las cuales muestran resultados más comparables entre municipios tratados y no tratados. Y cuando se encuentra algún efecto sobre el IPM, este efecto es incluso económicamente menor al obtenido para el NBI, pues no supera el 0,2%. Por ejemplo, si tomamos el efecto de la separación sobre el IPM con una banda de 50 km, el cual es de 0,11 puntos sobre el IPM, encontramos que un municipio ubicado en el promedio de 42,7 puntos en el IPM pasaría a un IPM de 42,59, lo cual es una reducción insignificante en el índice de pobreza.

El panel B de la Tabla 2 muestra el impacto de la separación, controlando por el polinomio de tercer grado de la distancia a la frontera. En esta especificación no se encuentra un efecto significativo sobre ninguna de las dos medidas de pobreza consideradas. Lo anterior permite sugerir que la forma funcional del control geográfico podría afectar la significancia estadística de los resultados o, dicho de otra manera, que el impacto de la separación puede depender de la forma funcional que se considere en la estimación. Para ello, consideramos diferentes formas funcionales en ejercicios de robustez que se presentan en la Tabla 3. En el panel I de la Tabla 3 se muestran los resultados de las estimaciones considerando diferentes formas funcionales en latitud y longitud, mientras que en el panel II se consideran alternativas para la distancia a la frontera.

En primer lugar, el panel I – A muestra el resultado para la estimación del polinomio lineal en latitud y longitud, donde no se alcanza a evidenciar efectos estadísticamente significativos al 5% en ninguna de las bandas para ambas mediciones de pobreza. En adición, cuando se encuentra algún efecto significativo al 10%, este es positivo, aunque económicamente hablando no sean aumentos relevantes en los niveles de pobreza. En segundo lugar, el panel I – B considera el polinomio de segundo grado en latitud y longitud, mostrando efectos nulos en las bandas más estrictas, siendo solo estadísticamente significativo para la banda de los 50 km, aunque con valores económicamente irrelevantes. Finalmente, la última especificación propuesta en el panel I – C

muestra el polinomio de cuarto grado en latitud y longitud con efectos leves, aunque estadísticamente significativos sobre el NBI, pero nulos sobre el IPM.

Tabla 2. Resultados de línea base

	Variable dependiente							
	Necesidades Básicas Insatisfechas				Índice de Pobreza Multidimensional			
Kilómetros alrededor de la frontera	50 km	30 km	25 km	15 km	50 km	30 km	25 km	15 km
<i>A. Polinomio de tercer grado en latitud y longitud</i>								
Separación	-0.120***	-0.126**	-0.049	-0.222**	-0.115***	-0.098*	0.020	-0.082
	[0.029]	[0.051]	[0.069]	[0.112]	[0.031]	[0.052]	[0.067]	[0.111]
R ²	0.428	0.42	0.432	0.487	0.312	0.315	0.339	0.393
<i>B. Polinomio de tercer grado en la distancia a la frontera</i>								
Separación	0.028	0.051	0.026	0.152	0.020	0.049	0.016	0.211
	[0.030]	[0.057]	[0.077]	[0.156]	[0.029]	[0.054]	[0.070]	[0.141]
R ²	0.120	0.108	0.101	0.040	0.108	0.083	0.081	0.05
Media variable dependiente	23.4	24.3	24.8	24.5	42.7	44.4	44.9	44.9
Controles geográficos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos de departamento	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	608	366	298	186	608	366	298	186

Fuente: Estimaciones de los autores.

Por otro lado, el panel II – A considera el control lineal de la distancia a la frontera, mientras que el panel II – B incluye el polinomio de segundo grado y el panel II – C el de cuarto grado. En todos los casos, no se evidencia relación estadísticamente significativa entre la separación territorial y la pobreza en el largo plazo, reforzando el nulo impacto que se observa cuando se controla por la latitud y longitud. El panel II – D muestra el efecto de la separación territorial cuando se interactúa el polinomio lineal con la distancia a la frontera, evidenciando un nulo efecto de la separación sobre la pobreza sin importar su forma de medición.

Al analizar visualmente los ajustes lineales (Gráfico 5), se observa que no existen discontinuidades evidentes alrededor de la frontera departamental. Tanto en el caso del NBI (panel izquierdo) como en el del IPM (panel derecho), las tendencias a ambos lados del umbral son continuas y mantienen pendientes similares, lo que indica la ausencia de saltos significativos en los niveles de pobreza. Estos resultados son consistentes con los hallazgos reportados en las Tablas 2 y 3.

Tabla 3. Resultados variando las formas funciones geográficas la línea base

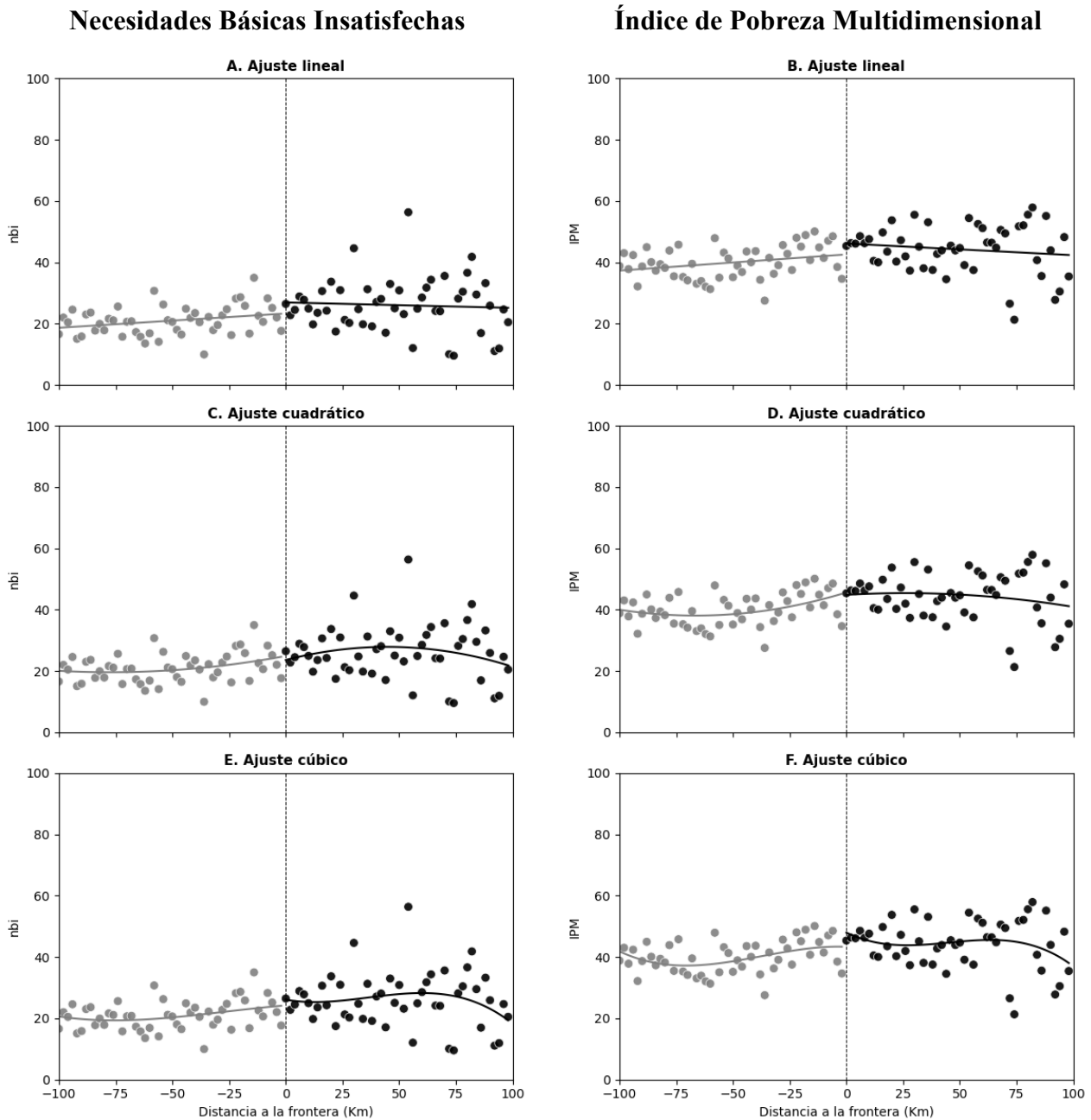
	Variable dependiente							
	Necesidades Básicas Insatisfechas				Índice de Pobreza Multidimensional			
	50 km	30 km	25 km	15 km	50 km	30 km	25 km	15 km
Kilómetros alrededor de la frontera								
<i>Panel I. Formas funcionales alternativas en latitud y longitud</i>								
<i>A. Polinomio lineal en latitud y longitud</i>								
Separación	0.031 [0.028]	0.034 [0.049]	0.107* [0.065]	-0.072 [0.121]	0.008 [0.030]	0.014 [0.050]	0.109* [0.064]	0.029 [0.121]
R ²	0.254	0.263	0.284	0.258	0.130	0.134	0.146	0.111
<i>B. Polinomio de segundo grado en latitud y longitud</i>								
Separación	-0.070** [0.029]	-0.073 [0.050]	-0.002 [0.065]	-0.137 [0.119]	-0.077** [0.032]	-0.070 [0.052]	0.029 [0.065]	-0.020 [0.121]
R ²	0.342	0.351	0.370	0.373	0.201	0.201	0.215	0.218
<i>C. Polinomio de cuarto grado en latitud y longitud</i>								
Separación	-0.105*** [0.028]	-.105** [0.052]	-0.018 [0.070]	-0.249** [0.112]	-0.095*** [0.031]	-0.068 [0.054]	0.051 [0.067]	-0.113 [0.108]
R ²	0.460	0.440	0.455	0.521	0.341	0.340	0.381	0.469
Observaciones	608	366	298	186	608	366	298	186

Tabla 3. Resultados variando las formas funciones geográficas la línea base (continuación)

Kilómetros alrededor de la frontera	Variable dependiente							
	Necesidades Básicas Insatisfechas				Índice de Pobreza Multidimensional			
	50 km	30 km	25 km	15 km	50 km	30 km	25 km	15 km
<i>Panel II. Formas funcionales alternativas en distancia a la frontera</i>								
<i>A. Polinomio lineal en la distancia a la frontera</i>								
Separación	0.018 [0.015]	0.018 [0.027]	0.049 [0.036]	0.012 [0.068]	0.006 [0.015]	0.007 [0.026]	0.051 [0.033]	0.040 [0.062]
R ²	0.115	0.103	0.101	0.035	0.088	0.074	0.079	0.036
<i>B. Polinomio de segundo grado en la distancia a la frontera</i>								
Separación	0.017 [0.015]	0.013 [0.027]	0.047 [0.037]	0.014 [0.069]	0.003 [0.015]	0.001 [0.026]	0.048 [0.034]	0.047 [0.063]
R ²	0.120	0.106	0.101	0.035	0.108	0.080	0.080	0.041
<i>C. Polinomio de cuarto grado en la distancia a la frontera</i>								
Separación	0.025 [0.030]	0.058 [0.057]	0.042 [0.079]	0.200 [0.160]	0.003 [0.015]	0.001 [0.026]	0.048 [0.034]	0.047 [0.063]
R ²	0.120	0.111	0.104	0.050	0.108	0.080	0.080	0.041
<i>D. Polinomio lineal interactuado en distancia a la frontera</i>								
Separación	0.056** [0.026]	0.055 [0.050]	0.044 [0.072]	-0.069 [0.157]	0.003 [0.015]	0.001 [0.026]	0.048 [0.034]	0.047 [0.063]
R ²	0.120	0.105	0.101	0.036	0.108	0.080	0.080	0.041
Observaciones	608	366	298	186	608	366	298	186

Fuente: Estimaciones de los autores.

Gráfico 5. Resultados gráficos sobre la especificación lineal



Fuente: Estimaciones de los autores.

Nota: el Gráfico muestra la relación entre la distancia a la frontera departamental y los niveles de pobreza, medidos a través del NBI y el IPM. Los municipios ubicados a la derecha del umbral corresponden a aquellos que pasaron a formar parte de un nuevo departamento, mientras que los de la izquierda permanecieron en el departamento original.

5. Conclusiones

Los resultados del análisis sugieren que la separación territorial en Colombia no ha tenido un impacto representativo sobre la pobreza municipal en el largo plazo. A pesar de que se identifican algunos efectos estadísticamente significativos en ciertas especificaciones, estos son marginales desde el punto de vista económico. Por ejemplo, una reducción del 0,92% en el NBI o del 0,2% en el IPM no representa un cambio sustancial en las condiciones de vida de la población afectada por la división territorial.

Una de las principales fortalezas del estudio es el uso de un diseño de regresión discontinua geográfica, que permite estimar efectos causales bajo el supuesto de similitud entre municipios cercanos a la frontera de separación. Sin embargo, los resultados muestran que la significancia estadística varía según la forma funcional utilizada para controlar por la geografía, lo que sugiere cierta sensibilidad del modelo a las especificaciones técnicas. Esto plantea la necesidad de interpretar los hallazgos con cautela y considerar la robustez como un criterio clave en la evaluación de políticas territoriales.

En las pruebas de robustez, que incluyen diferentes formas funcionales tanto en latitud y longitud como en la distancia a la frontera, se refuerza la conclusión de que no existe una relación negativa y consistente entre la separación territorial y los niveles de pobreza. Incluso cuando se encuentran efectos significativos, estos no son sistemáticos ni replicables en todas las especificaciones, lo que debilita la hipótesis de que la creación de nuevos entes territoriales haya generado mejoras o deterioros sostenidos en el bienestar económico de los municipios.

Estos hallazgos tienen implicaciones importantes para la formulación de políticas públicas. En contextos donde se promueve la descentralización o la creación de nuevas entidades administrativas como estrategia para mejorar el desarrollo local, los resultados sugieren que tales medidas, por sí solas, no garantizan mejoras en los indicadores de pobreza. Es probable que otros factores, como la capacidad institucional, la inversión pública sostenida o la participación ciudadana, desempeñen un papel más determinante en los resultados de desarrollo.

Además, el hecho de que la separación territorial no haya sido una decisión de los gobiernos municipales permite tratarla como un experimento cuasi-aleatorio. Esto fortalece la validez interna

del estudio, pero también subraya que los efectos observados no están mediados por decisiones estratégicas locales, lo que podría explicar la ausencia de impactos significativos. En otras palabras, la simple reasignación administrativa no parece haber alterado de manera sustancial las trayectorias de desarrollo de los municipios.

Una posible explicación de estos hallazgos es que la creación de nuevos departamentos no implicó cambios profundos en la gestión administrativa a nivel municipal, que es donde se toman muchas de las decisiones de política pública local. Si la estructura operativa y la capacidad institucional de los municipios permanecieron intactas, es razonable esperar que los efectos de la nueva jurisdicción departamental hayan sido limitados. Además, los municipios ubicados a ambos lados de las fronteras departamentales continuaron enfrentando dinámicas regionales similares, como el conflicto armado, la dependencia de economías extractivas y el aislamiento geográfico. Estas condiciones compartidas pudieron haber diluido cualquier impacto diferencial que la separación territorial pudiera haber generado, manteniendo trayectorias de desarrollo similares entre municipios tratados y no tratados.

Otro factor relevante es la persistencia de condiciones estructurales de pobreza y exclusión social en muchos de los municipios analizados. Estas condiciones, preexistentes a la división territorial, no fueron modificadas sustancialmente por la nueva organización administrativa. En ausencia de intervenciones específicas orientadas a superar estas barreras, la simple reasignación jurisdiccional no parece haber sido suficiente para generar mejoras sostenidas en los indicadores de pobreza.

Asimismo, los recursos transferidos por el gobierno central a los municipios no cambiaron de manera significativa tras la división territorial. Si los niveles de inversión pública y las transferencias fiscales se mantuvieron constantes, la nueva configuración departamental no habría generado ventajas comparativas para los municipios integrados a los nuevos entes territoriales, anulando cualquier efecto potencial sobre el desarrollo local. De la misma manera, los procesos nacionales de descentralización, las reformas fiscales y otros shocks macroeconómicos afectaron de forma generalizada a todos los municipios del país, por lo que las diferencias observadas responden más a dinámicas comunes que a efectos propios de la separación departamental. En caso de existir algún impacto diferencial, este sería marginal y tendería a diluirse al restringir el análisis a municipios cercanos a la frontera.

Por último, la creación de nuevos departamentos pudo haber generado una mayor fragmentación institucional sin resolver los problemas de coordinación intermunicipal. En lugar de mejorar la eficiencia en la provisión de bienes públicos, esta fragmentación podría haber introducido nuevos desafíos administrativos, reduciendo la capacidad de respuesta del Estado y limitando el impacto positivo esperado de la reorganización territorial.

Finalmente, este estudio contribuye al debate sobre los límites de la reorganización territorial como herramienta de política pública. Si bien puede haber razones políticas o identitarias para promover nuevas divisiones, los resultados aquí presentados indican que, desde una perspectiva de reducción de la pobreza, su efectividad es limitada. Además, los resultados refuerzan la persistencia de las desigualdades regionales en Colombia encontrados en trabajos previos, ya que los indicadores de pobreza de los municipios en 2018 se mantienen inalterados a pesar de cambios en la organización política y administrativa. Esas condiciones sociales podrían estar asociados a las instituciones coloniales establecidas como la esclavitud o la encomienda. Futuros estudios podrían explorar esta relación, así como otras variables de interés como la calidad del gobierno local, la inversión pública o la participación política, para ofrecer una visión más integral del impacto de estas reformas.

Bibliografía

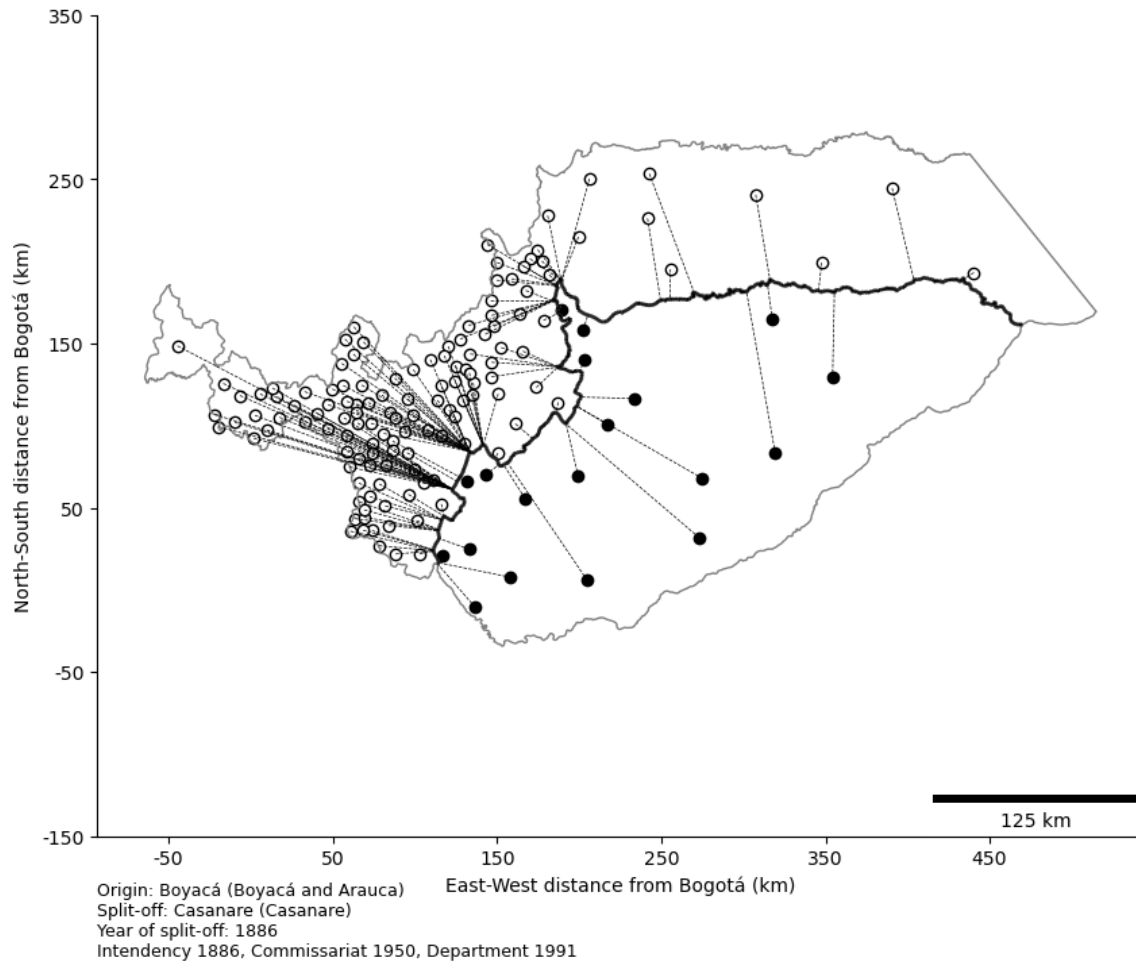
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2002). Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. *Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1231–1294.
- Acemoglu, D., García-Jimeno, C., & Robinson, J. A. (2012). Finding Eldorado: Slavery and long-run development in Colombia. *Journal of Comparative Economics*, 40(4), 534–564. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2012.07.003>
- Aguilera Díaz, M., & Reina Aranza, Y. (2021). *Cincuenta años del departamento de Sucre* (Cuaderno de Historia Económica No. 55). Banco de la República. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/10253>.
- Albalade, D., Bel, G., & Mazaira-Font, F. A. (2022). Geography and regional economic growth: The high cost of deviating from nature. *Journal of Regional Science*, 62(2), 360-388
- Alesina, A. (2003). *The Size of Countries: Does it Matter? Journal of the European Economic Association* 1, no. 2-3: 301-316.
- Alesina, A., & Apolaore, E. (1997). On The number and size of nations. *The Quartely Journal of Economics*, 112(4), 1027-1056.
- Alesina, A., Spolaore, E., & Wacziarg, R. (2005). Trade, growth and the size of countries. In P. Aghion & S. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic growth* (Vol. 1. pp. 1499-1542). Elsevier.
- Bonet Morón, J. A., Reina Aranza, Y., & Ricciulli Marín, D. (2018). *Movimientos sociales y desarrollo económico en Chocó y Buenaventura* (Documento de trabajo sobre economía regional y urbana No. 270). Banco de la República. <https://doi.org/10.32468/dtseru.270>.
- Bonet, J. (2006). Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana No. 77. Banco de la República, Cartagena. <https://doi.org/10.32468/dtseru.77>
- Bonet-Morón, J. A., & Aguilera-Díaz, M. M. (2018). *Cincuenta años de la economía del Cesar: de la agroindustria del algodón a la extracción del carbón* (Cuaderno de Historia Económica No. 48). Banco de la República. <https://doi.org/10.32468/chee.48>
- Bonet Morón, J. A., & Meisel Roca, A. (2006). El legado colonial como determinante del ingreso per cápita departamental en Colombia. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No. 75, Banco de la República – Sucursal Cartagena. Disponible en <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/3221>
- Bonnet-Pineau, C., & Vandermotten, C. (2016). Territorial divisions in Europe. *European Journal of Spatial Development*, 61, 1-24.
- Carter, D., B., & Goemans, H., E. (2011). The making of the territorial order. New borders and the emergence of interstate conflict. *International Organization*, 65(2), 275-309.
- Castells, A. (2014). Catalonia and Spain at the crossroads: Financial and economic aspects. *European Journal of Political Economy*, 35, 115-130.
- Congdon Fors, Heather. (2013). Do Island states have better institutions? *Journal of Political Economy*, 121, (4) 745-782.
- Dell, M. (2010). The Persistent Effects of Peru’s Mining Mita. *Econometrica*, 78(6), 1863-1903.

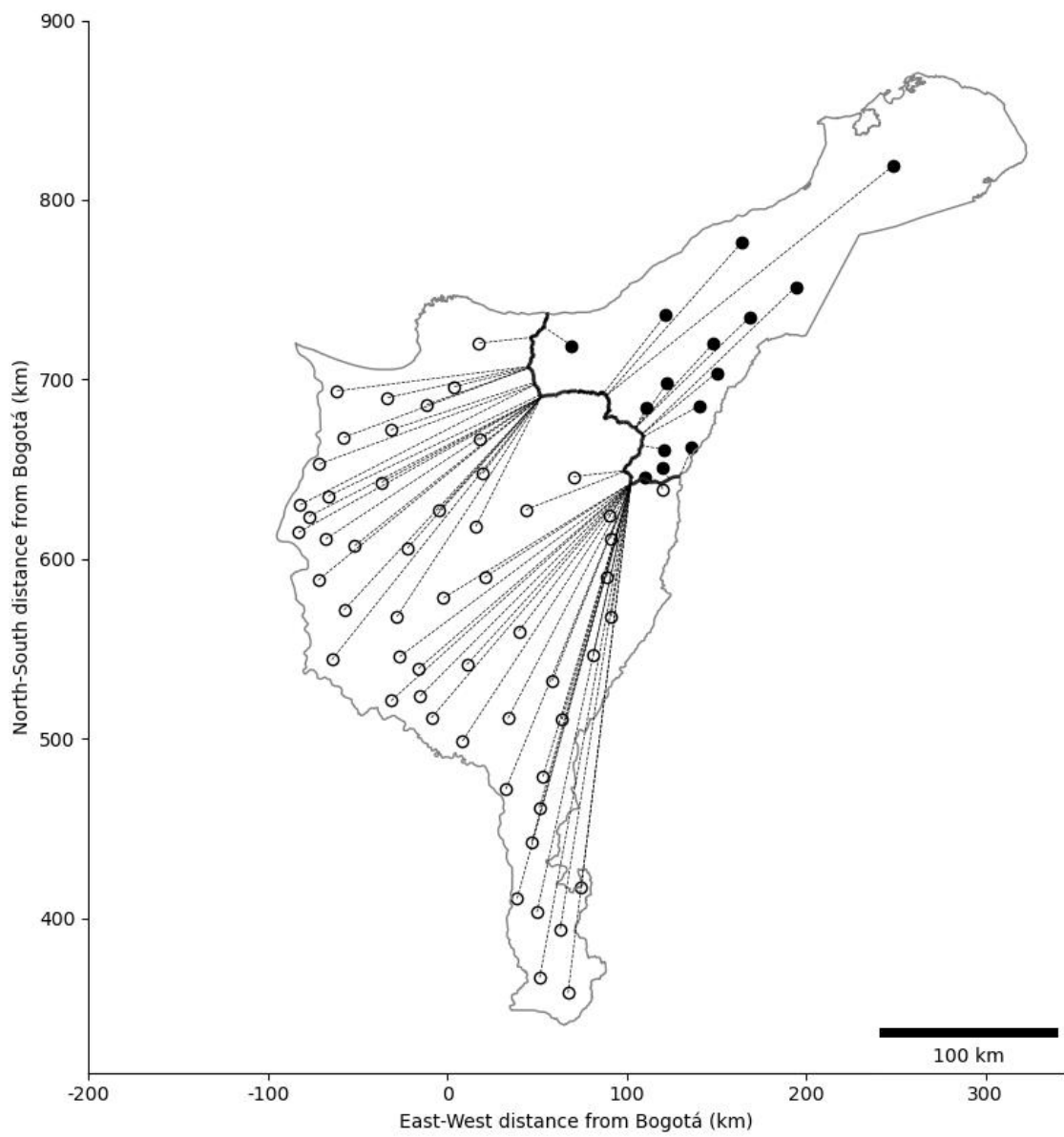
- Dell, M., Jones, B. F., & Olken, B. A. (2014). What do we learn from the weather? The new climate-economy literature. *Journal of Economic Literature*, 52(3), 740-798.
- Díaz, M. E. C. (2005). La anexión de los 6 municipios vecinos a Bogotá en 1954: Un hecho con antecedentes. *Bitácora Urbano-Territorial*, 9(1), 122-127. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4013970>
- Elacqua, G., Munevar I., Sánchez, F., & Santos H. (2021). The impact of decentralized decision-making on student outcomes and teacher quality: Evidence from Colombia. *World Development*, 141 105378.
- Faguet, J.P. & Sánchez, F. (2008). Decentralizations' effects on educational outcomes in Bolivia and Colombia. *World Development*, 36(7), pp. 1294-1316.
- Faguet, J.-P., Matajira, C., & Sánchez Torres, F. (2024). Encomienda, the Colonial State, and Long-Run Development in Colombia. Documentos CEDE No. 21078, Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Disponible en <https://ideas.repec.org/p/col/000089/021078.html>
- Fitriani, F., Hofman, B., & Kaiser, K. (2005). Unity in diversity: The creation of new local governments in a decentralizing Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 46(2), 245-267.
- García Jimeno, C. (2005). Colonial Institutions and Long-Run Economic Performance in Colombia: Is There Evidence of Persistence? Documentos CEDE No. 59, Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Disponible en <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/7967>
- Herrera, R., & Pino, G. (2023). The effect of administrative divisions on the distribution of individual income in the new territories of Chile. *Journal of Regional Science*, 63(2), 287-312.
- Jara-Moreno, D. J. (2007). Administración territorial y representación política: antecedentes de la violencia en la intendencia nacional del Meta, 1930-1949. *Memoria & Sociedad*, 11(22), 37-50. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/memoyosociedad/article/view/8075/6409>
- Keele, L., & Titiunik, R. (2017). Geographic boundaries as regression discontinuities. *Political Analysis*, 23(1), 127-155. <https://doi.org/10.1093/pan/mpu014>
- Keele, L., Titiunik, R., & Zubizarreta, J. R. (2015). Enhancing a geographic regression discontinuity design through matching to estimate the effect of ballot initiatives on voter turnout. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 178(1), 223-239. <https://doi.org/10.1111/rssa.12056>
- Kerguelén Méndez, R. J. (2023). Setenta años después: una historia sobre la creación y los inicios del departamento de Córdoba. En J. G. García (Ed.), *Córdoba, 70 años de historia económica* (pp. 15-85). Fundación Atarraya.
- Liu, X., Zeng, J., & Zhou, Q. (2019). The chosen fortunate in the urbanization process in China? Evidence from a geographic regression discontinuity study. *Journal of Empirical Legal Studies*, 16(2), 277-303. <https://doi.org/10.1111/rode.12602>
- Meisel, A. (2014). No reversal of fortune in the long run: Geography and spatial persistence of prosperity in Colombia, 1500-2005. *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 32(3), 411-428. <https://doi.org/10.1017/S0212610914000147>

- Membrado Tena, J.C. (2013). *La division territorial valenciana: antecedents, problemas y política de la Generalitat*. *Investigaciones Geográficas*, 59, 5-24.
- Montero, A. P. (2005). *The politics of decentralization in a centralized party system: the case of democratic Spain*. *Comparative politics*, 38(1), 63-82
- Otiman, P. I., Mateoc-Sîrb, N., Mănescu, C., Mateoc, T., Goşa, V., & Băneş, A. (2013). A study of Romania's territorial division and regional development. *Revista de Cercetare și Intervenție Socială*, 43, 80-99.
- Quinche Castaño, C. A. (2016). La organización político-administrativa del territorio colombiano entre 1886 y 1914. Biblioteca Virtual del Banco de la República. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll10/id/2545/>
- Quinche Castaño, C. A., (2011). El Quinquenio de Rafael Reyes y la transformación del mapa político-administrativo colombiano. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 38(1), 51-78. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=127122627003>
- Ramirez, J., M. Díaz, Y. & Bedoya, J., G. (2017). Property tax revenues and multidimensional poverty reduction in Colombia: A spatial approach. Borradores de Economía, No. 1012. Banco de la República – Subgerencia de Estudios Económicos.
- Reina-Aranza, Y., Orozco, A., Escorcía, L. & Forero, D. (2025). Hechos estilizados de la historia económica y social de La Guajira en sus sesenta años como departamento. Próximo a publicarse.
- Rodríguez Rodríguez, J. (2006). A propósito del centenario de Caldas: La creación del departamento de Risaralda. *Ánfora*, Número 20, enero – junio, Universidad Autónoma de Manizales, <https://publicaciones.autonoma.edu.co/index.php/anfora/article/view/235/183>
- Salazar, L., Maffioli, A., Aramburu, J., & Agurto Adrianzen, M. (2016). Estimating the impacts of a fruit fly eradication program in Peru: A geographical regression discontinuity approach. *Inter-American Development Bank (IDB) Working Paper Series*. <https://doi.org/10.18235/0012282>
- Spruk, R., & Kovac, M. (2020). Persistent effects of colonial institutions on long-run development: Local evidence from regression discontinuity design in Argentina. *Journal of Empirical Legal Studies*, 17(4), 669–709. <https://doi.org/10.1111/jels.12266>

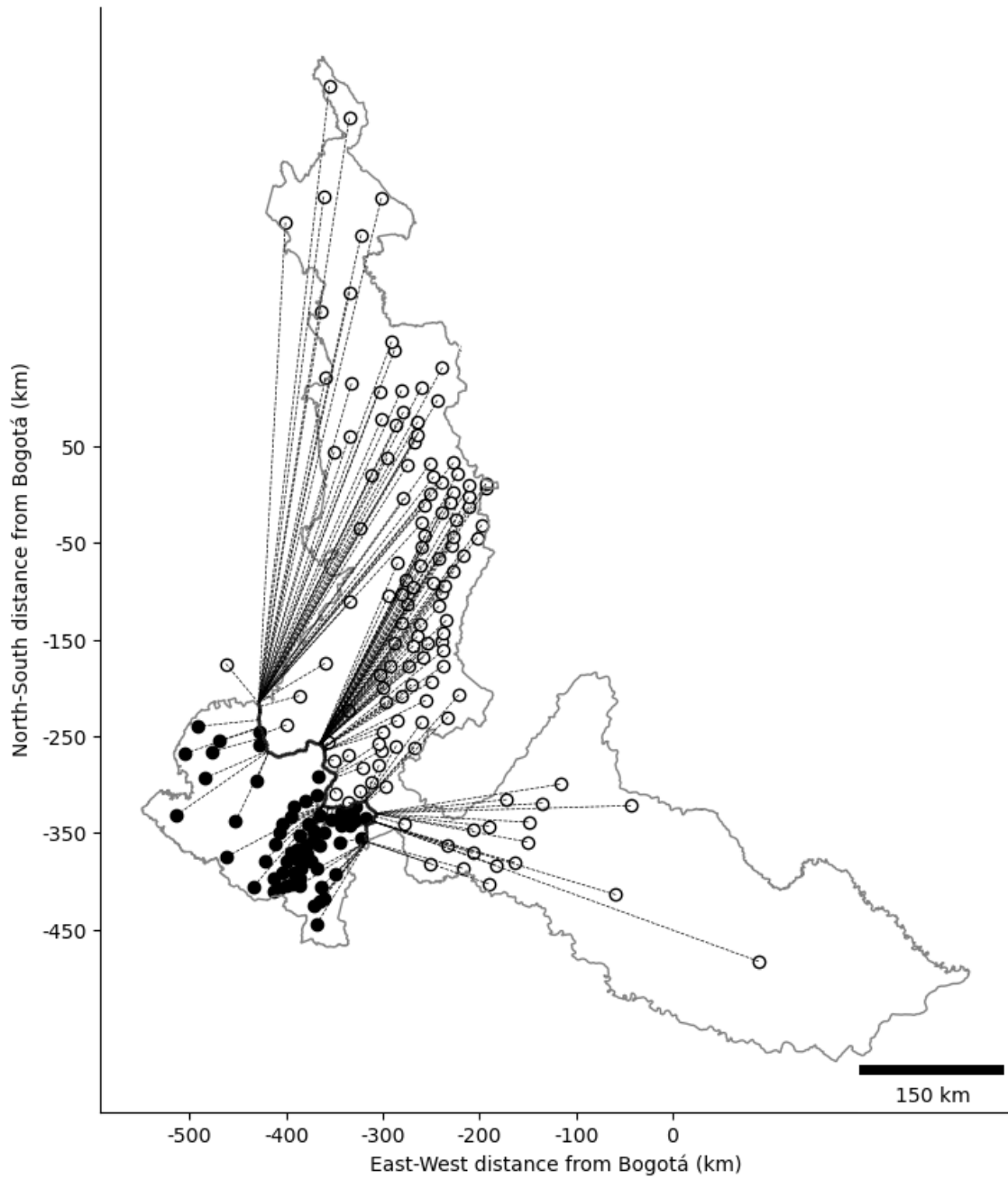
Anexos

Anexo 1. Mapas de las separaciones y distancias lineales de los municipios a las fronteras (seleccionados)

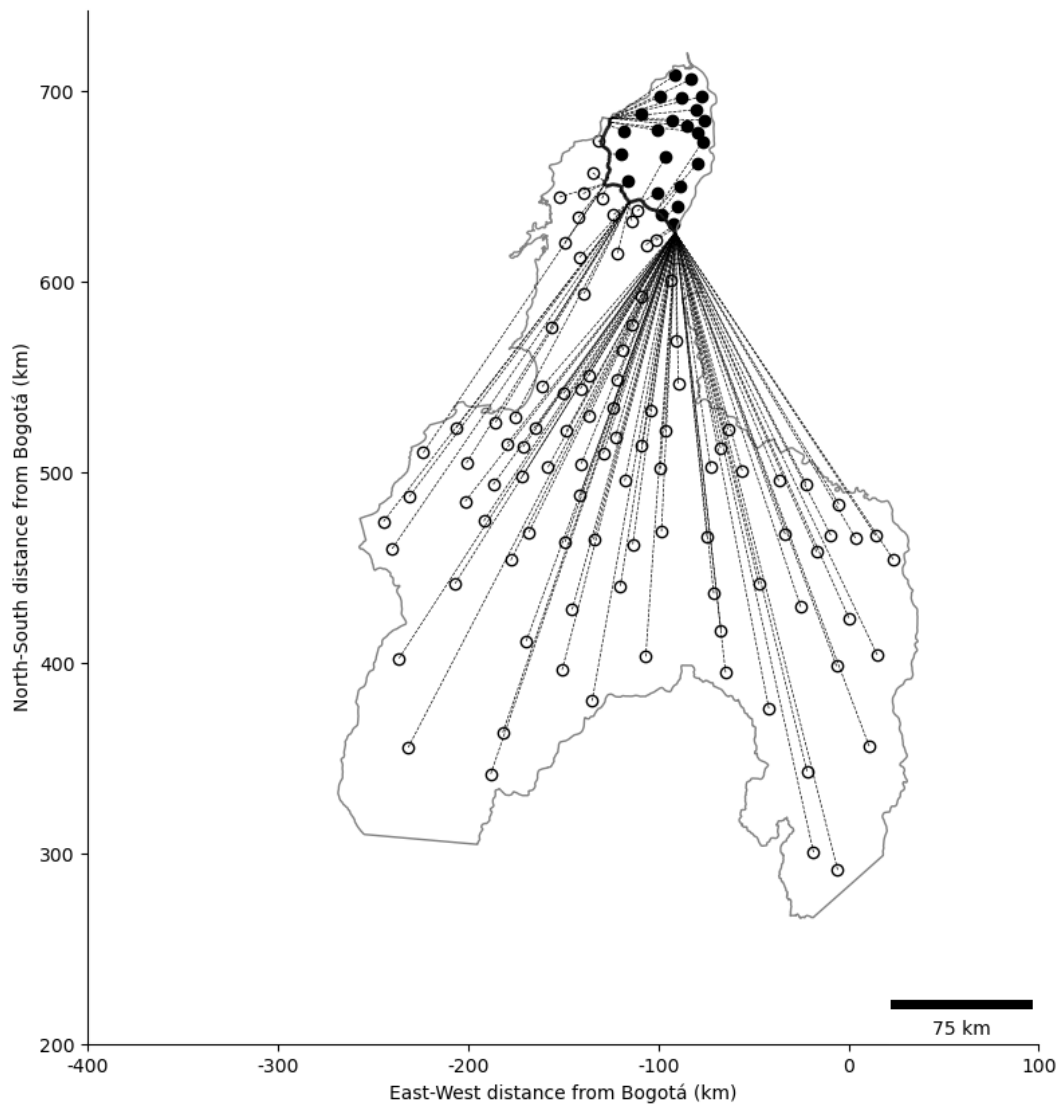




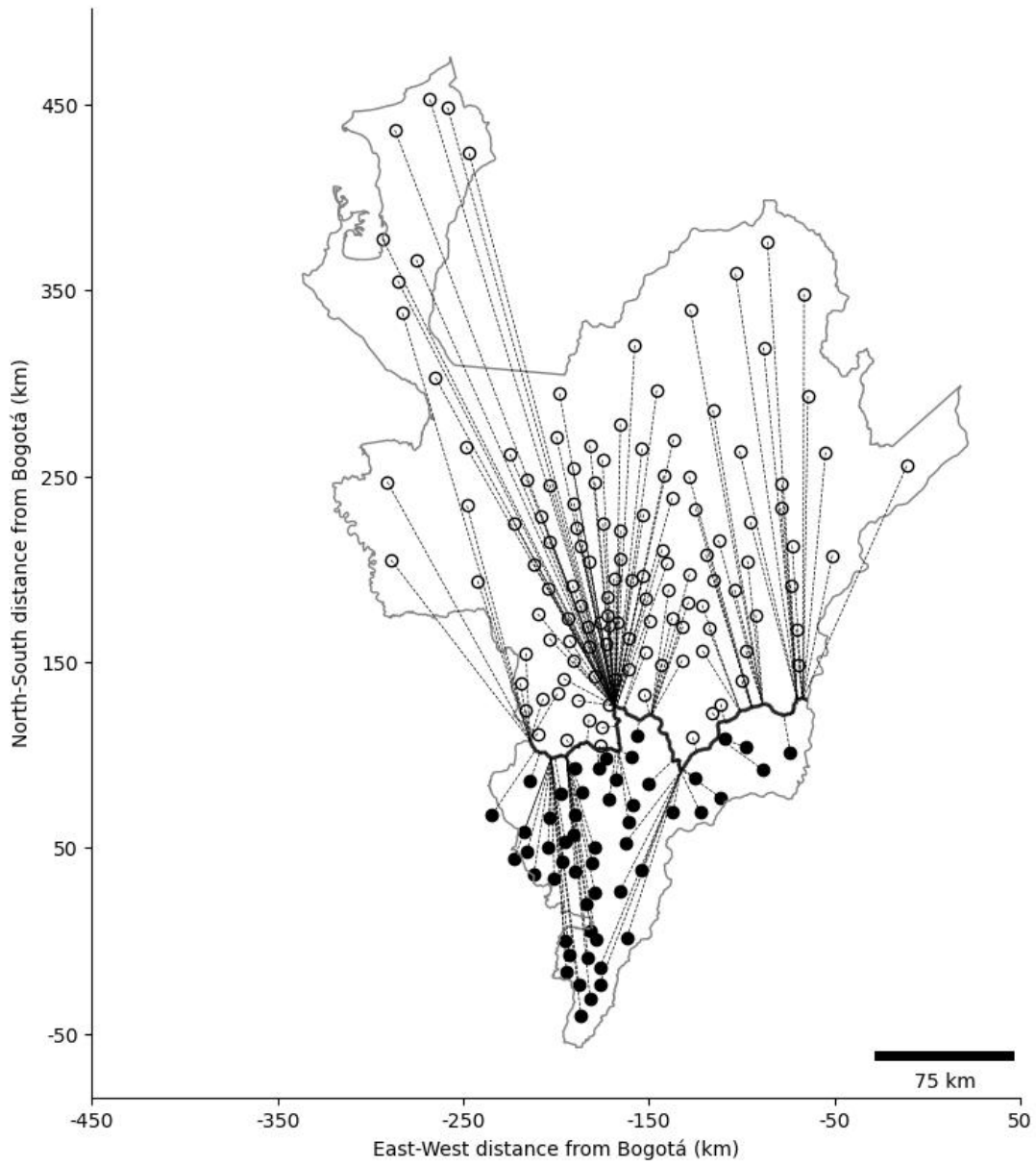
Origin: Magdalena (Magdalena and Cesar)
 Split-off: La Guajira (La Guajira)
 Year of split-off: 1898
 Intendency 1898, Commissariat 1911, Department 1964



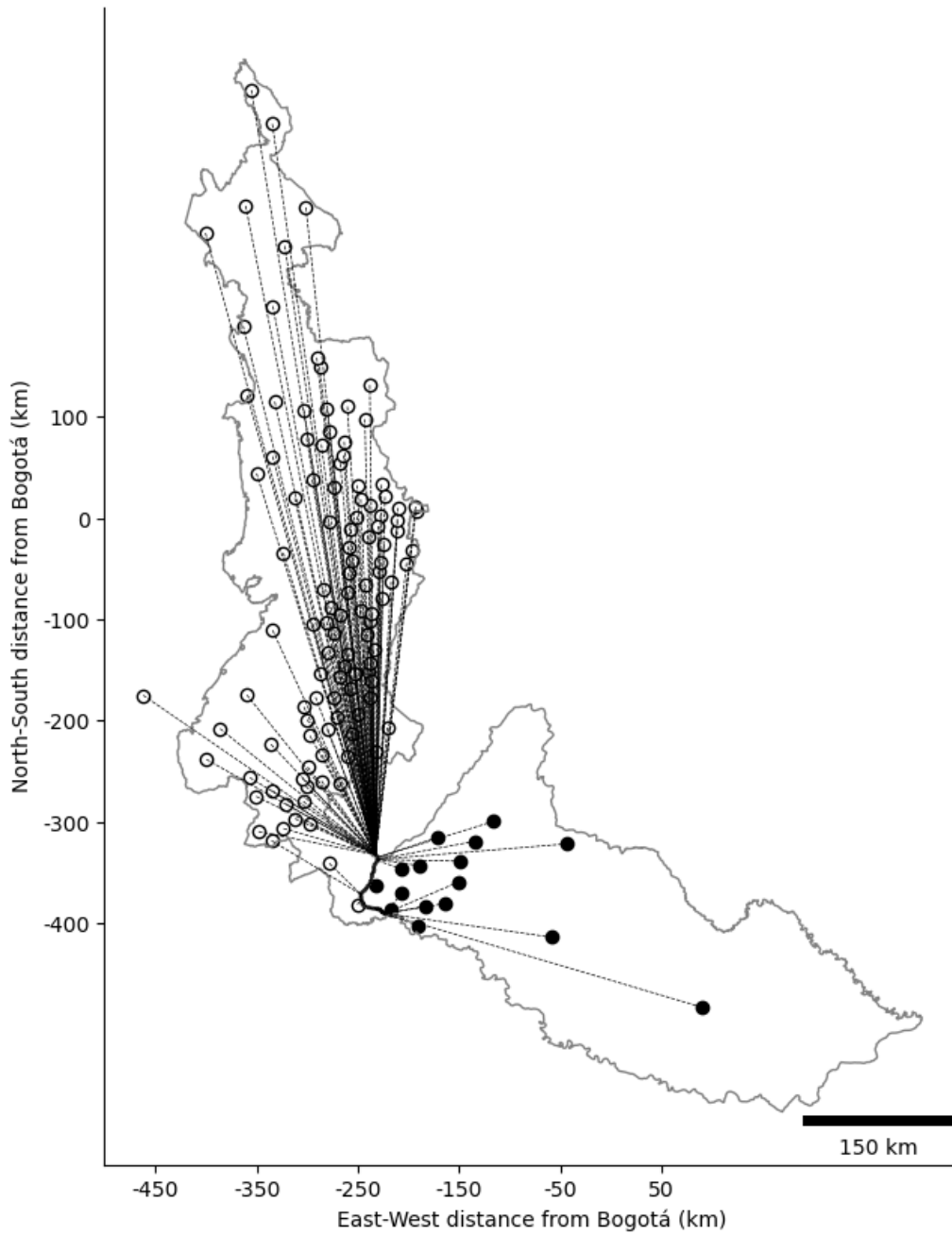
Origin: Cauca (Cauca, Valle del Cauca, Chocó and Caquetá)
 Split-off: Nariño (Nariño)
 Year of split-off: 1904
 Department 1904



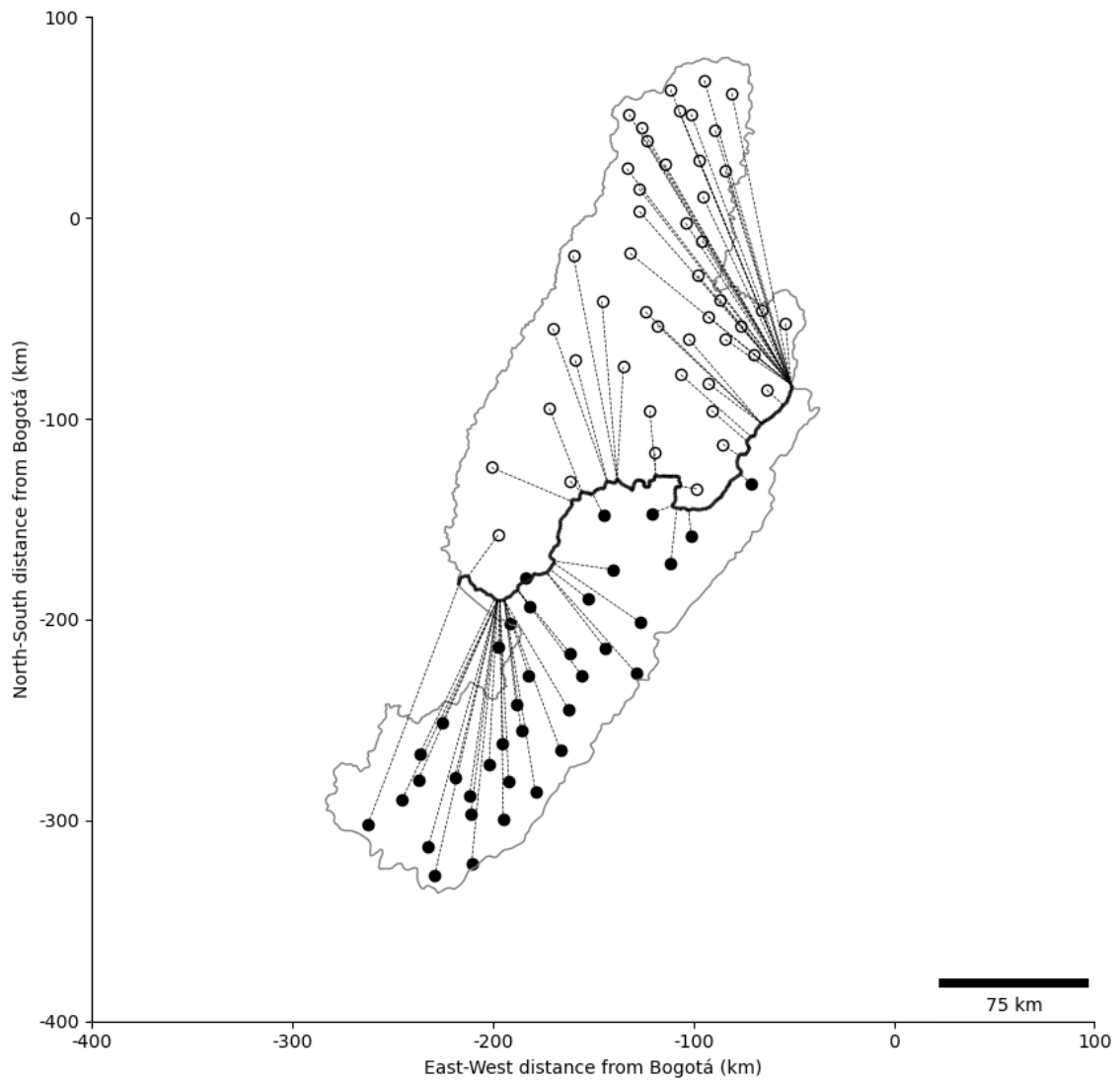
Origin: Bolívar (Bolívar, Córdoba and Sucre)
Split-off: Atlántico (Atlántico)
Year of split-off: 1905
Department 1905



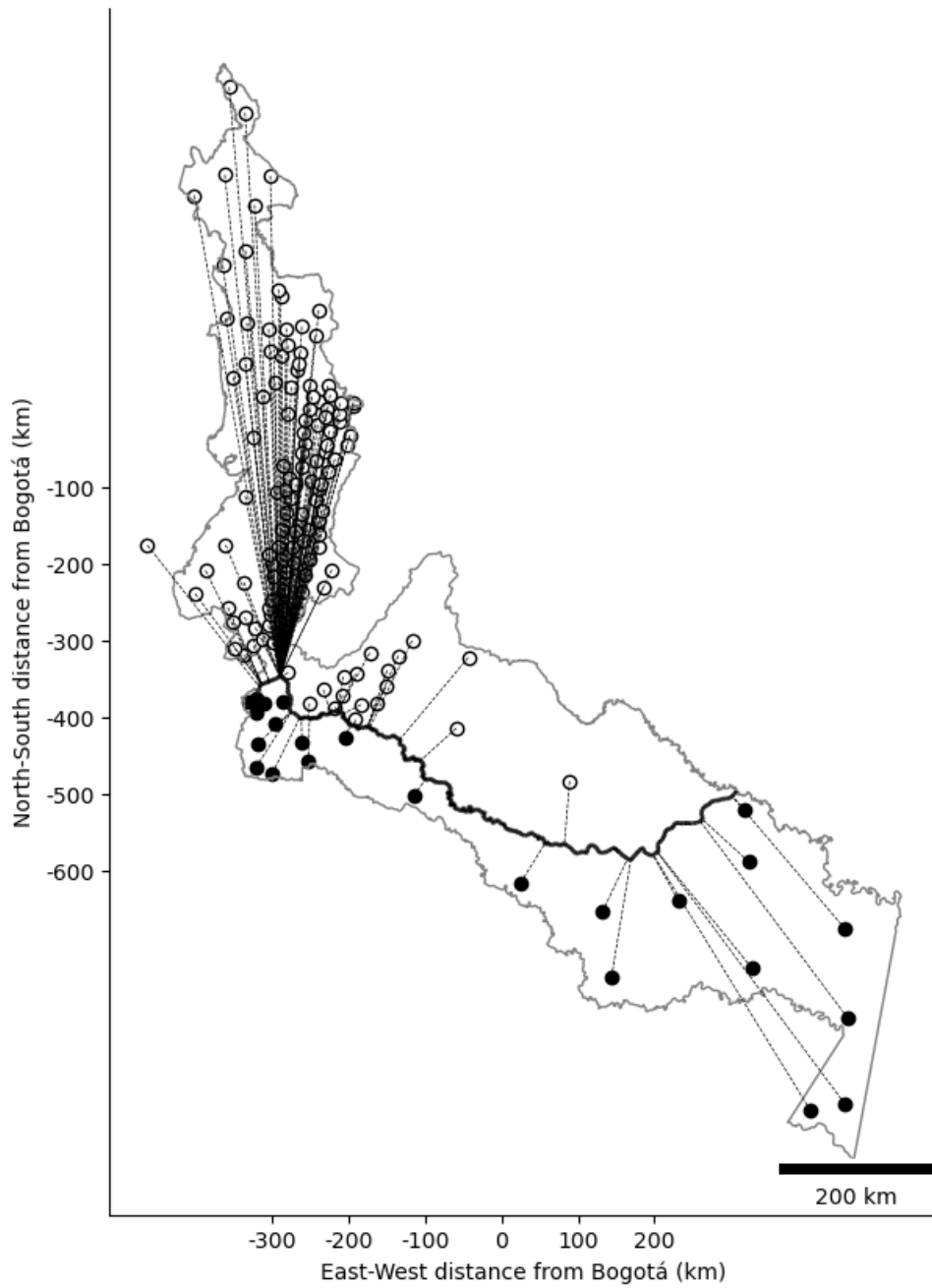
Origin: Antioquia (Antioquia)
 Split-off: Caldas (Caldas, Quindío and Risaralda)
 Year of split-off: 1905
 Department 1905



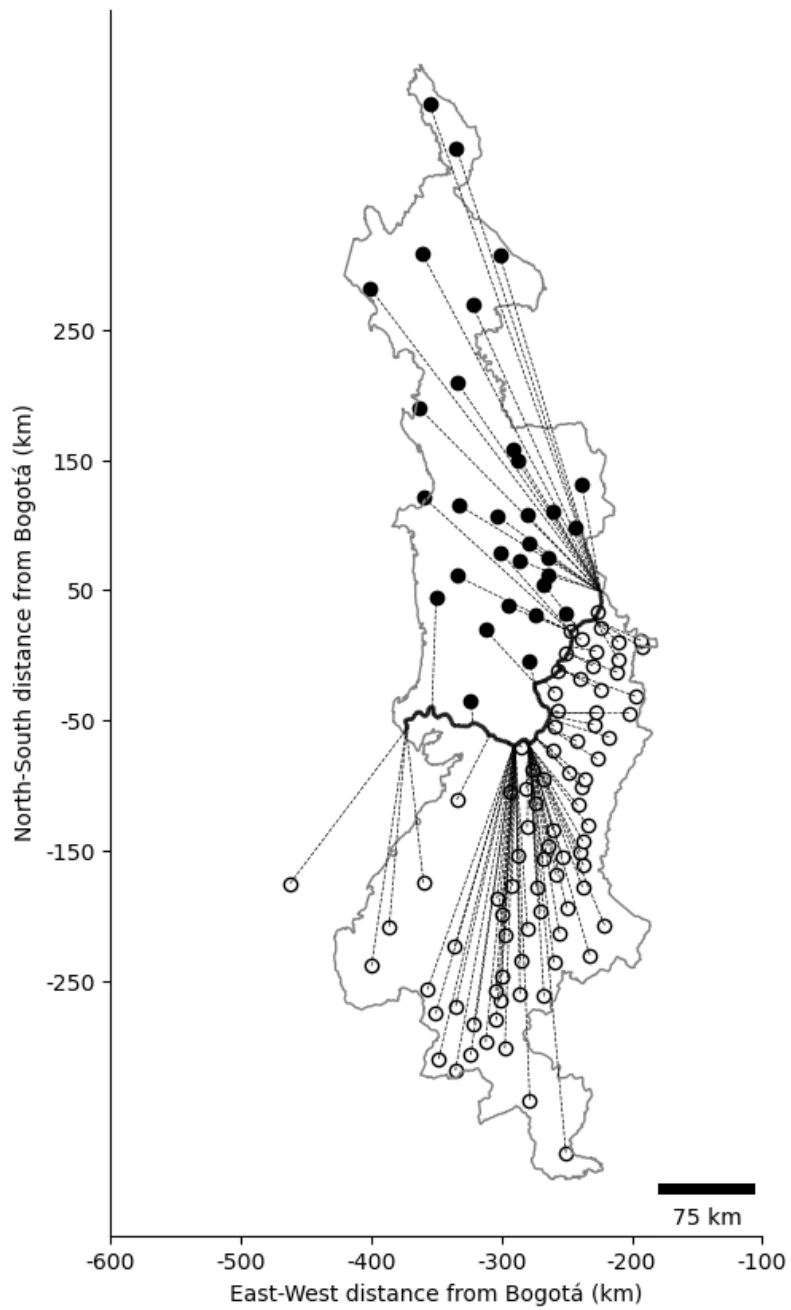
Origin: Cauca (Cauca, Valle del Cauca and Chocó)
 Split-off: Caquetá (Caquetá)
 Year of split-off: 1905
 Intendency 1905, Commissariat 1912, Department 1981



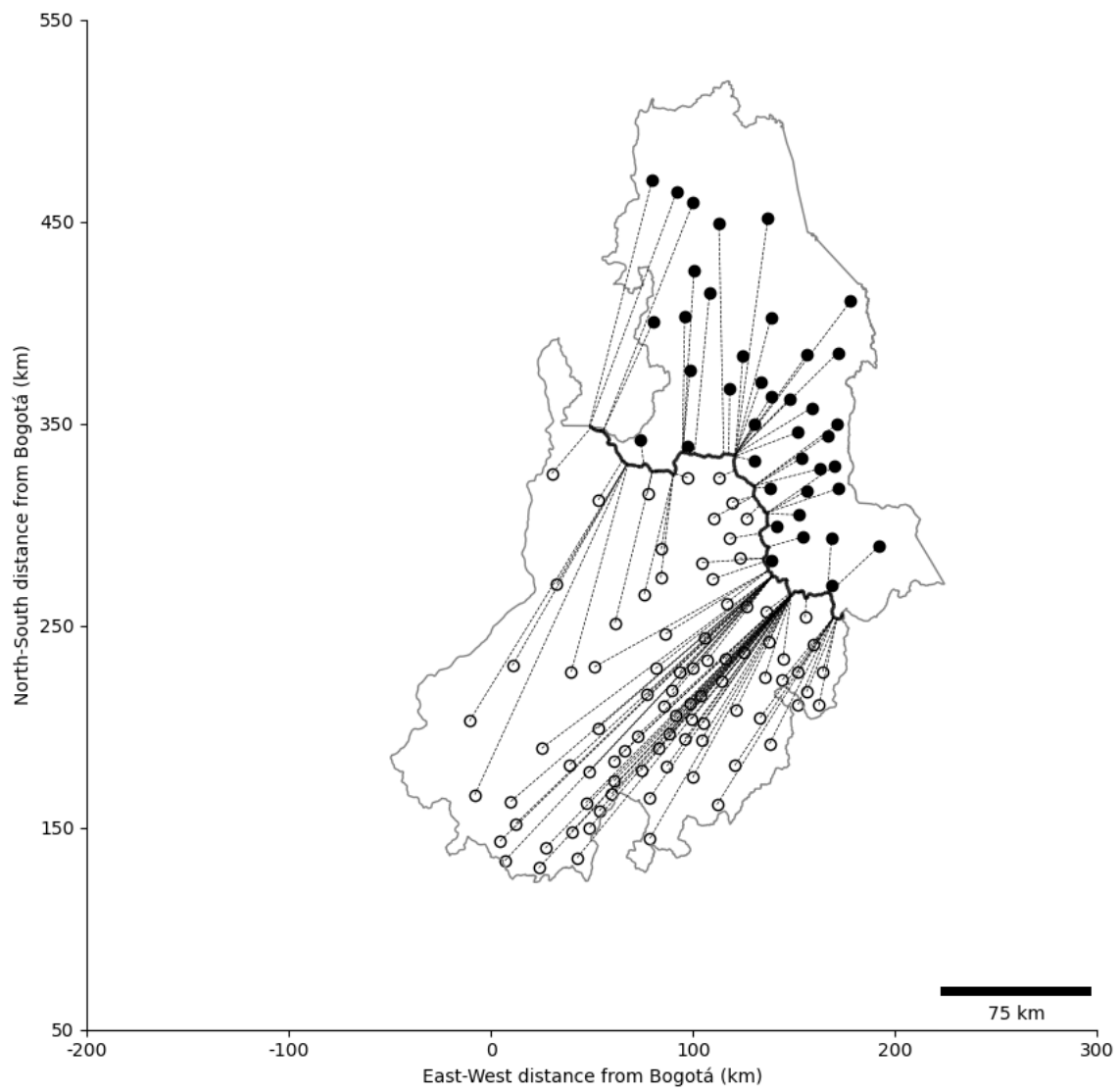
Origin: Tolima (Tolima)
 Split-off: Huila (Huila)
 Year of split-off: 1905
 Department 1905



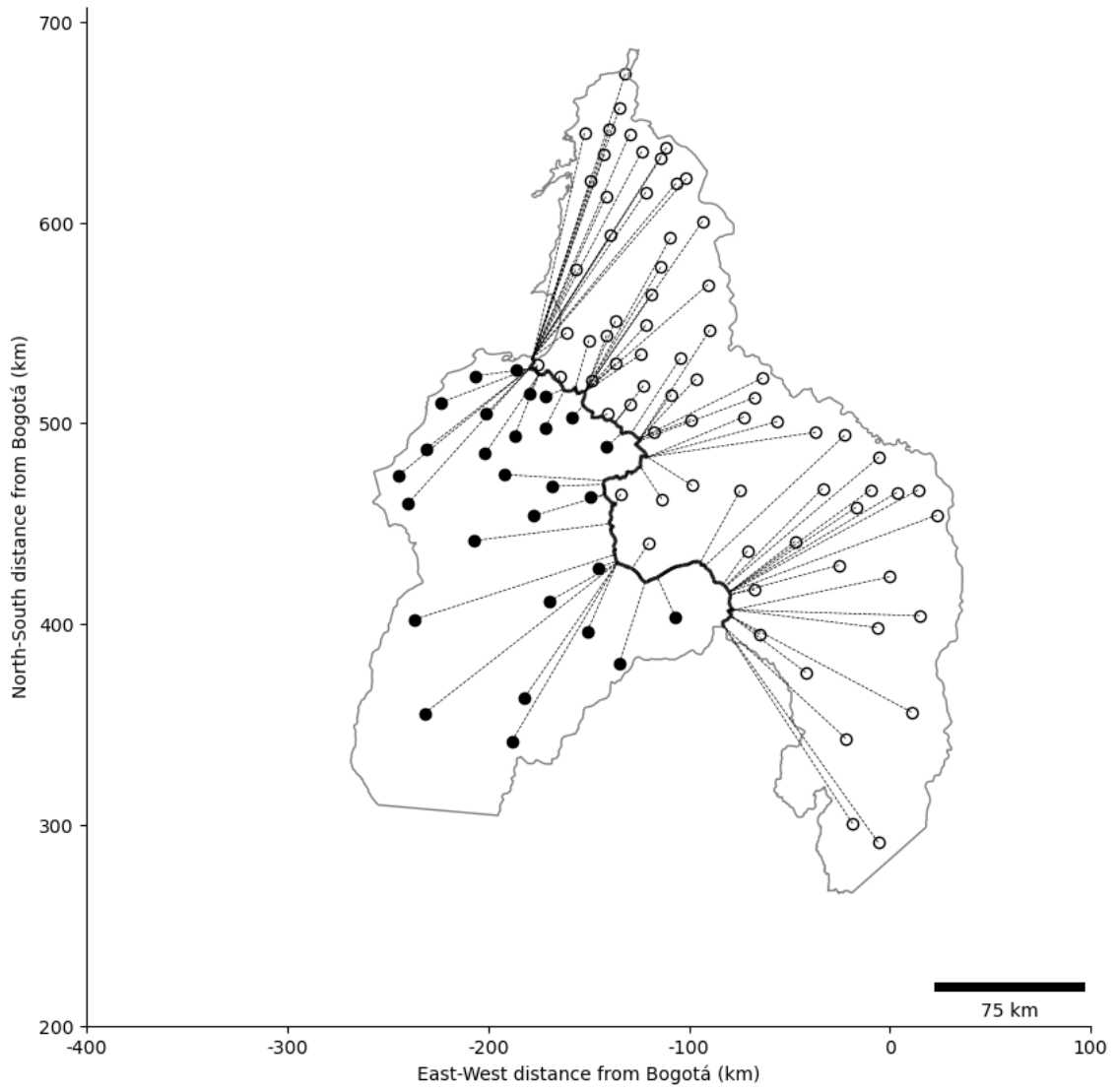
Origin: Caquetá (Caquetá, Cauca, Chocó and Valle del Cauca)
 Split-off: Putumayo (Putumayo and Amazonas)
 Year of split-off: 1905
 Intendency 1905, Commissariat 1912, Department 1991



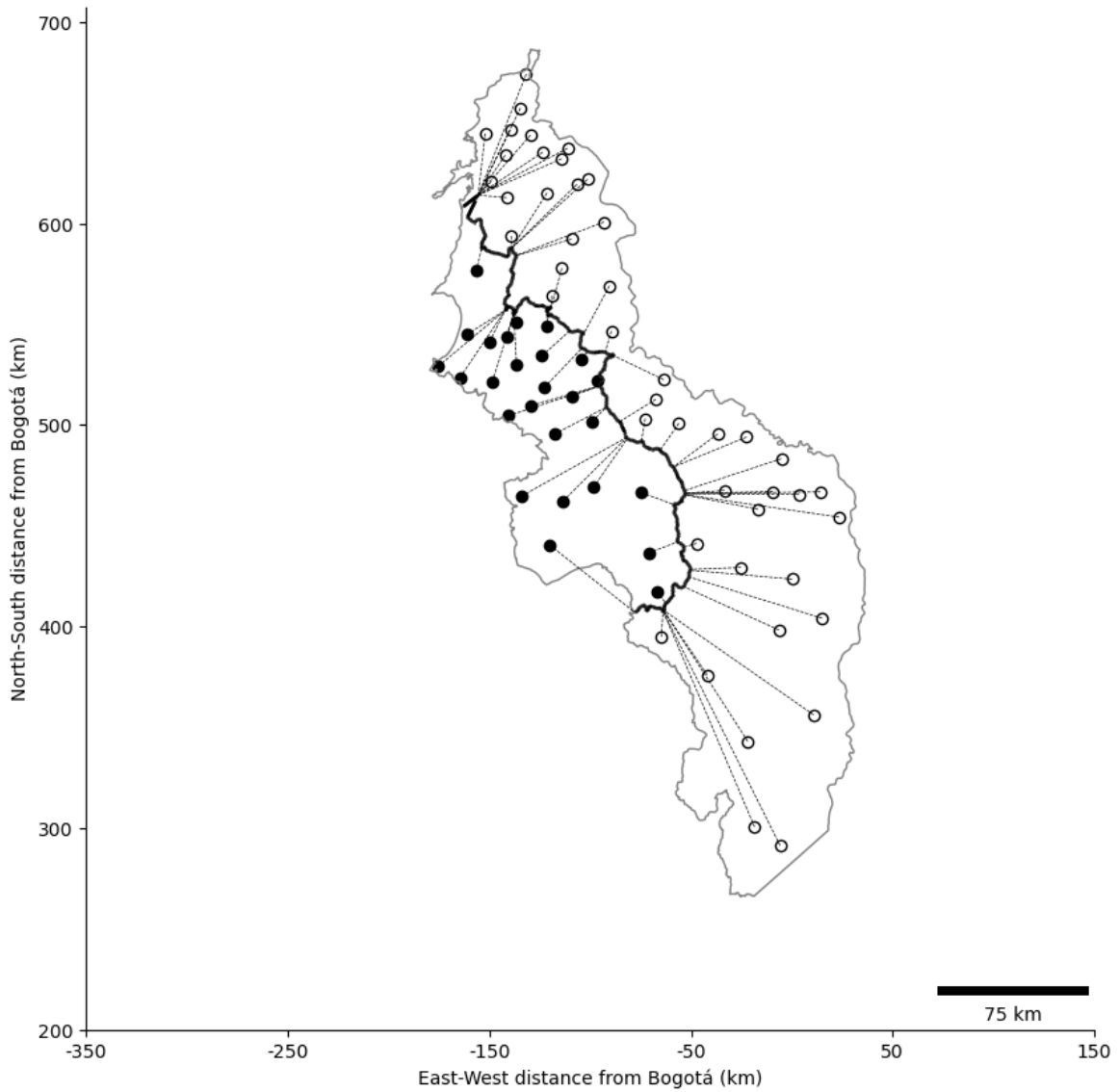
Origin: Cauca (Cauca and Valle del Cauca)
Split-off: Chocó (Chocó)
Year of split-off: 1906
Intendency 1906, Department 1947



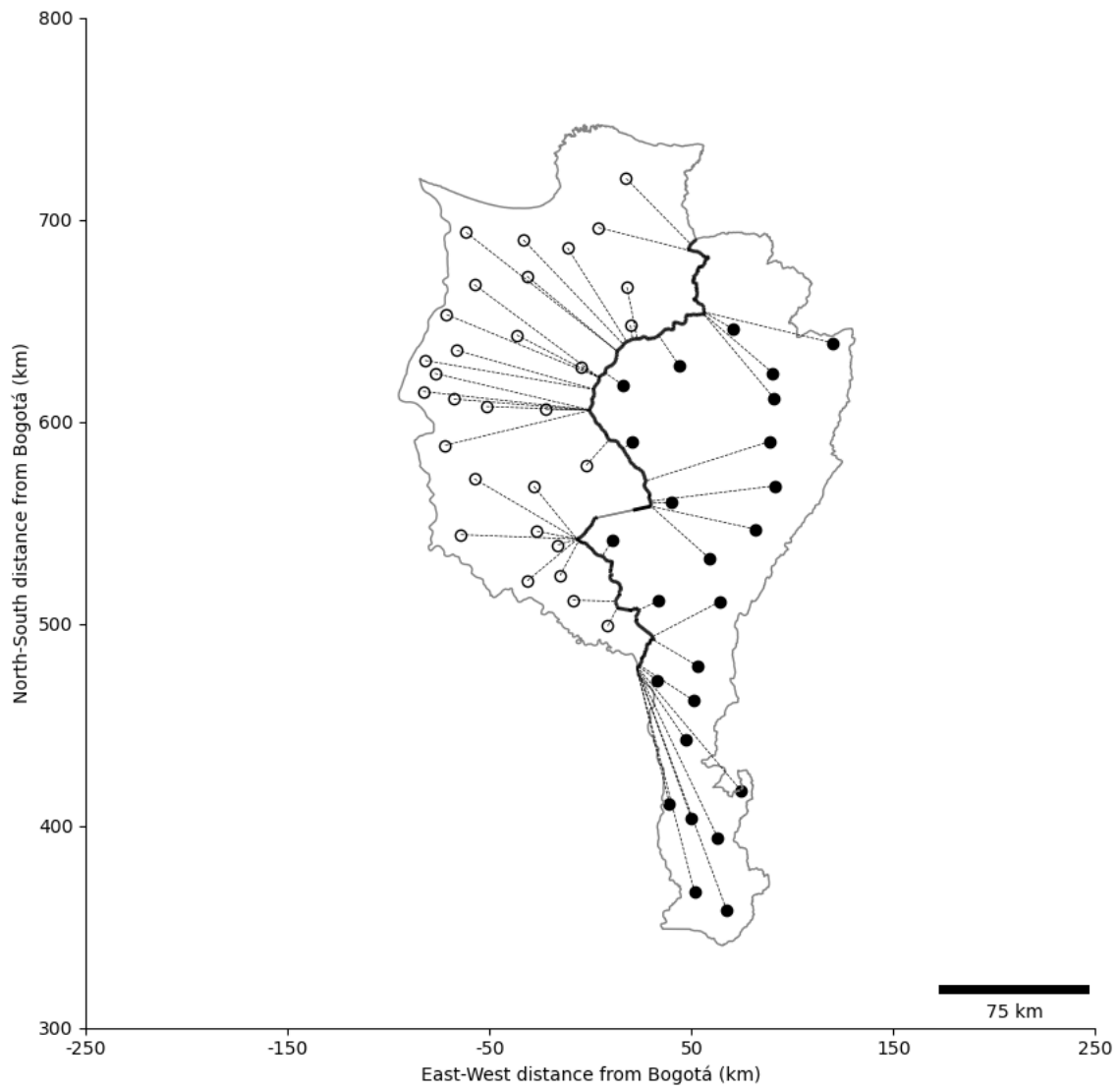
Origin: Santander (Santander)
Split-off: Norte de Santander (Norte de Santander)
Year of split-off: 1910
Department 1910



Origin: Bolívar (Bolívar and Sucre)
 Split-off: Córdoba (Córdoba)
 Year of split-off: 1952
 Department 1952

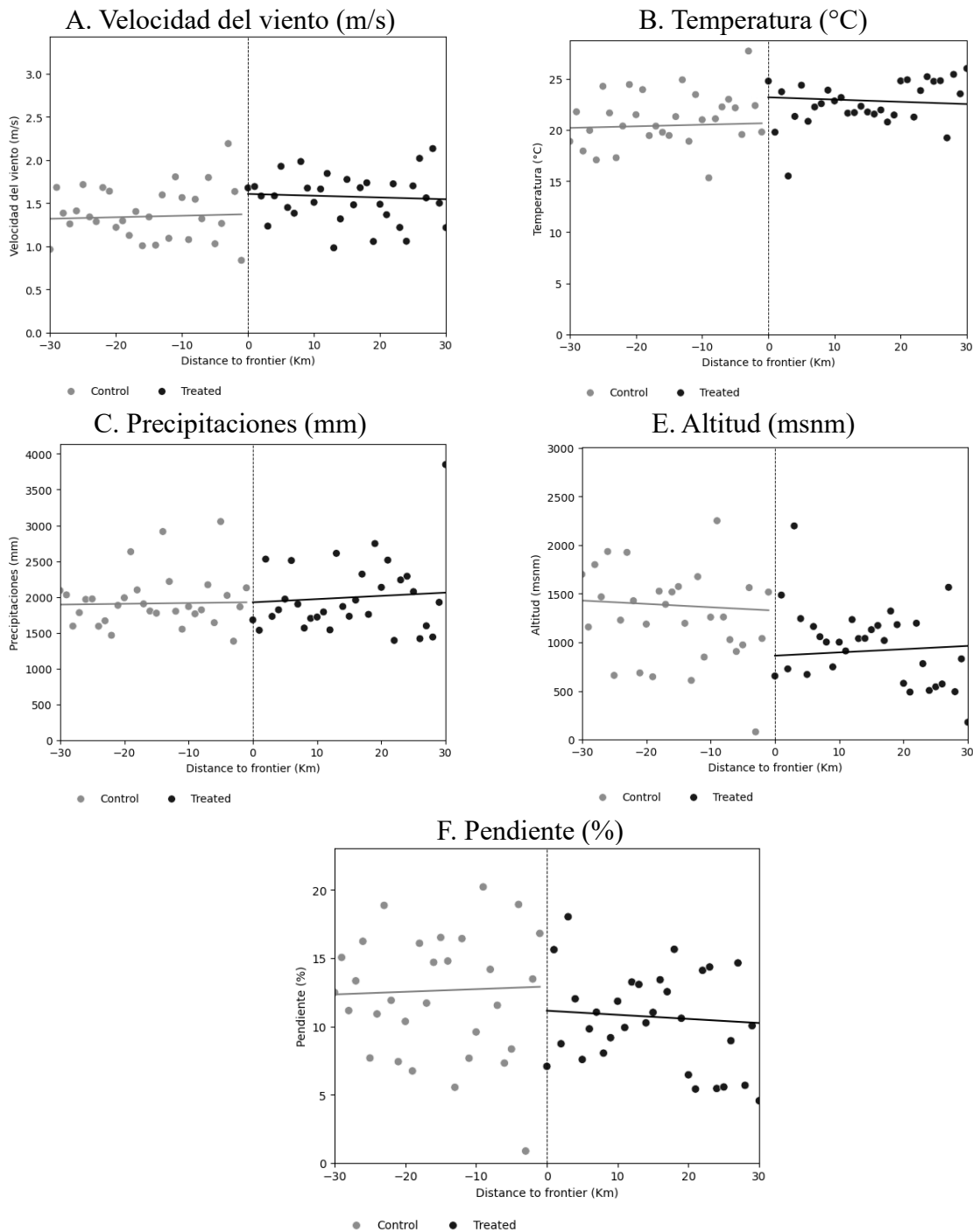


Origin: Bolívar (Bolívar)
 Split-off: Sucre (Sucre)
 Year of split-off: 1966
 Department 1966



Origin: Magdalena (Magdalena)
 Split-off: Cesar (Cesar)
 Year of split-off: 1967
 Department 1967

Anexo 2. Comportamiento de las principales covariables alrededor de la distancia a la frontera



Nota: El panel presenta las regresiones de las principales variables de control sobre la variable de distancia. El gráfico muestra los promedios locales de los resultados en intervalos del 2km, representados frente al margen de distancia a la frontera.