

## FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN Y ADECUAR EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Las entidades territoriales son las principales responsables de la atención de los servicios sociales a cargo del Estado. Desde mediados de los ochenta, Colombia viene construyendo un modelo de descentralización territorial con el fin de promover el desarrollo económico y social, garantizar la prestación de los servicios públicos –en condiciones de

eficiencia y equidad– y fortalecer la participación democrática de la ciudadanía en los asuntos públicos. Los avances y el aprendizaje logrados hasta el momento sugieren que es indispensable profundizar en este proceso y en el de la adecuación del ordenamiento territorial, como fundamento para la consolidación de un Estado eficiente.

## 1. SITUACIÓN ACTUAL

### La descentralización territorial: un camino de aprendizaje

La descentralización es una estrategia de ordenamiento del Estado para el eficiente cumplimiento de sus fines esenciales, a través de la transferencia de poder político, recursos y competencias del Gobierno Nacional a las entidades territoriales. Desde 1983, las medidas adoptadas en Colombia han estado orientadas a garantizar un proceso de descentralización integral, mediante la combinación de aspectos administrativos en la distribución de competencias; políticos, a través de la elección popular de alcaldes, gobernadores y la creación de mecanismos de participación ciudadana; y fiscales, con el fortalecimiento de la capacidad tributaria territorial y el crecimiento progresivo del sistema intergubernamental de transferencias.

Ante el esquema confuso de competencias en los sectores sociales, que generó duplicidades e ineficiencia en la asignación de recursos y en la provisión de los servicios sociales, la Ley 715 de 2001 estableció una clara delimitación de competencias, especialmente en los sectores salud, educación y agua potable, así como un esquema de distribución de recursos en función de la población atendida y por atender, acompañado de incentivos a la eficiencia. No obstante, su avance en la distribución de competencias en los sectores sociales estratégicos (educación, salud y agua potable) aún persisten duplicidades en sectores como vías, atención de población vulnerable y agropecuario, en los cuales se requiere mayor precisión de las responsabilidades.

En cuanto a la descentralización política, la medida más importante que se ha adoptado ha sido la elección popular de alcaldes y gobernadores, que en la actualidad rige por un período de cuatro años. Complementariamente, se han creado mecanismos de participación con el fin de fortalecer la democracia participativa<sup>12</sup>.

Si bien estos avances han sido importantes, no son suficientes para garantizar un mayor grado de apertura política en las regiones. En el caso específico de los órganos de representación política territorial, conformados por las asambleas departamentales y

concejos municipales, surgen tres tipos de restricciones que deben ser consideradas. En primer lugar, la normatividad actual no garantiza que en la composición de la Asamblea departamental haya una representación equitativa de todos los municipios; la segunda restricción corresponde a la rigidez del criterio poblacional para la determinación del número de diputados y concejales, dado que se encuentran casos en los que el número de habitantes no justifica contar con el mínimo de concejales que define la ley; y, en este mismo sentido, revisar aquellos casos en los que existen Asamblea y Concejo municipal para un solo municipio.

Respecto a la participación ciudadana, no se evidencia una decisiva corresponsabilidad de la ciudadanía en el desarrollo y en el ejercicio de sus deberes y derechos. Aunque existen numerosas instancias de participación, no se han diseñado estrategias que permitan incentivar el interés y la organización de la sociedad civil y también hay debilidad en los flujos de información efectivos entre ciudadanía y administraciones, que contribuyan al fortalecimiento de la gobernabilidad territorial.

En cuanto al financiamiento de las competencias transferidas a las entidades territoriales, la descentralización fiscal se ha caracterizado por el fortalecimiento de tres mecanismos: la tributación territorial, el Sistema General de Participaciones y las regalías. Respecto al primer mecanismo, la legislación ha facilitado que las entidades territoriales administren sus propios impuestos. No obstante, la concentración de la actividad económica de la población en unas cuantas ciudades ha generado un aumento desigual de las rentas propias territoriales en términos reales y una concentración de la tributación territorial: 80% de las rentas propias municipales siguen concentradas en Bogotá y otros cuarenta municipios y 60% de las departamentales en Antioquia, Cundinamarca, Valle, Atlántico y Santander.

En el caso del Sistema General de Participaciones, las transferencias se han cuadruplicado en los últimos quince años, al pasar de 1,6% del PIB en 1987 a 5,6% del PIB en 2005, como resultado de la reforma constitucional<sup>13</sup> que consagró una nueva base de liquidación y un crecimiento real de las transferencias. Por otra parte, los cambios introducidos para la

asignación de recursos a las entidades territoriales han permitido mejorar, tanto la equidad entre las diferentes regiones, al utilizar como variables la población atendida, la población por atender y el nivel relativo de pobreza, como la eficiencia, al dar incentivos a aquellos departamentos y municipios que amplíen sus coberturas y mejoren sus recaudos tributarios.

Las regalías, por su parte, se han concentrado en unas pocas entidades territoriales, principalmente aquellas productoras de hidrocarburos; 80% de estos recursos han sido destinados apenas a seis departamentos. Además, la ejecución territorial ha estado, en muchos casos, distante de los objetivos originales, las inversiones realizadas con regalías no han tenido el impacto regional esperado<sup>14</sup> y las entidades territoriales favorecidas durante varios años con un flujo adicional importante de recursos no han resuelto las necesidades en salud, educación y saneamiento básico y no han logrado estructurar un desarrollo sustentable, entre otros problemas.

A nivel agregado, esta estructura del financiamiento territorial descrita (transferencias, regalías y tributos) no se encuentra debidamente armonizada en sus objetivos y criterios de distribución. Un sistema de compensación territorial debe considerar las brechas fiscales entre entidades territoriales originadas por la concentración del recaudo tributario en ciertas regiones, para así equilibrar la asignación de recursos de tal forma que se asegure la adecuada provisión de servicios en todo el territorio. Ese no es el caso colombiano.

En este sentido, el SGP y las regalías, a pesar de financiar los mismos sectores (salud, educación y agua potable), funcionan con lógicas de distribución diferentes y no contribuyen armónicamente a corregir los desequilibrios regionales originados en la asimetría entre bases tributarias y necesidades fiscales. Por ende, a futuro, el país debe estructurar un sistema de compensación fiscal intergubernamental entre regiones que permita lograr mayor equidad en la distribución de los recursos fiscales y sostenibilidad en la financiación de la inversión social en el largo plazo.

En cuanto a la gestión de las entidades territoriales, todavía persisten dificultades y debilidades en la capacidad administrativa: carencia de sistemas eficientes de información, fundamentales para la formulación

y evaluación de políticas públicas; alta desarticulación entre la gestión y la asignación de recursos entre los tres niveles de gobierno; planes de desarrollo con orientación de corto plazo, poco pertinentes, no evaluables y generalmente inviables; estructuras administrativas poco modernas y gerenciales; bajo nivel profesional y alta rotación de funcionarios; y debilidades conceptuales y procedimentales para realizar procesos como contratación, control interno, presupuestación, gestión de proyectos, autoevaluación.

A pesar de los avances obtenidos en la evaluación de la gestión territorial, las deficiencias planteadas anteriormente hacen indispensable institucionalizar la evaluación integral del desempeño territorial que integre las dimensiones fiscal, social, de transparencia y política, con información generada en tiempo real, veraz y única, que le permitan al ciudadano hacer efectiva la rendición de cuentas de los gobernantes sobre la gestión hacia sus gobernados.

### **El ordenamiento territorial: un proceso en construcción**

El ordenamiento territorial es una herramienta de planificación y gestión del territorio, que busca orientar el uso y transformación de sus espacios para armonizar y optimizar su aprovechamiento y capacidades, de acuerdo con las potencialidades y restricciones que, en distintas dimensiones, pueden determinar la gobernabilidad y el desarrollo. En esa medida, es un instrumento para la organización del Estado en su estructura político administrativa: funciones, competencias, interrelaciones entre los niveles de gobierno, a la vez que se constituye en un mecanismo para articular las relaciones de la sociedad con el territorio, a través de las dinámicas y prácticas políticas, sociales, económicas, ambientales y culturales. Ambos elementos del ordenamiento territorial son interdependientes y su adecuada regulación y planificación permiten administrar de manera eficiente el territorio aprovechando sus potencialidades; procurando un desarrollo equilibrado y sostenible, mayor integridad territorial, cohesión social, y, en general, mayor bienestar para la población.

La Constitución Política de 1991 reconoce como entidades territoriales a los departamentos, munici-

pios, distritos y territorios indígenas. Asimismo, con el fin de mejorar el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado, asegurar la participación ciudadana y promover la integración territorial, establece la posibilidad de creación de regiones y provincias como figuras administrativas y de planificación y como entidades territoriales. A la fecha, estas figuras no se han desarrollado debido a que no existe el marco jurídico que las posibilite, pero sobre todo porque las actuales necesidades y dinámicas socioeconómicas territoriales demandan mecanismos de organización e integración territorial que trascienden los límites político-administrativos de las entidades territoriales<sup>15</sup>.

El crecimiento y los cambios socioeconómicos cada vez más complejos y acelerados demandan una organización territorial flexible y abierta a la integración, que responda a los siguientes problemas:

- La información y el conocimiento sobre la organización del territorio y su evolución en los nuevos contextos del desarrollo son limitados y dificultan la previsión, la planificación y la gestión.
- El modelo actual de organización político-administrativa del Estado no reconoce aún plenamente la diversidad territorial del país, pues establece en algunos casos competencias iguales sin considerar las necesidades y capacidades de los entes territoriales para asumirlas.
- Se privilegian las acciones individuales de las entidades territoriales y no la asociatividad, la solidaridad y la cooperación entre las mismas.
- Predominan las políticas sectoriales del nivel central y no existen políticas territoriales que articulen armónicamente los procesos urbano-regionales-rurales y que promuevan la estructuración de redes de ciudades intermedias y menores, articuladas con los espacios rurales y que dinamicen e integren las zonas periféricas del país.
- No hay definición clara frente a las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS) en su articulación con las demás entidades territoriales y el respeto a la identidad cultural.

En el nuevo orden económico mundial, los territorios deben adquirir no sólo capacidades internas para la autogestión, sino para conseguir una

inserción positiva frente a las oportunidades y las amenazas provenientes del contexto externo. Con este propósito, se ha iniciado el proceso de Agenda Interna de Competitividad Regional<sup>16</sup>, que a partir del esfuerzo mancomunado de la Nación, las entidades territoriales, el sector privado, los actores políticos y la sociedad civil, definirá un conjunto de acciones estratégicas que el país deberá realizar en el corto, mediano y largo plazo, para mejorar la productividad y competitividad de su aparato productivo. También conviene mencionar el impulso que debe dársele al manejo de los espacios oceánicos, zonas costeras e insulares, tema excluido históricamente de la agenda pública nacional. La ausencia de políticas de largo plazo, gestión integral y articulación de los mares al desarrollo del país ha ignorado y subestimado el uso y aprovechamiento sostenible del territorio marítimo y sus recursos.

Con el fin de promover esquemas asociativos, el proyecto de Ley sobre ordenamiento territorial, que hace tránsito en el Congreso de la República, plantea la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo, la competitividad y las economías de escala en la organización territorial del Estado. Se promueve la delegación de competencias del nivel nacional a las entidades territoriales, apelando a la figura de convenios o contratos plan; se busca fortalecer el nivel departamental a través de esquemas asociativos entre las instancias públicas y privadas y se reconoce la necesidad de contar con regímenes diferenciados de acuerdo con las especificidades de cada territorio.

En materia de integración y ordenamiento en las zonas fronterizas, Colombia posee una extensa zona fronteriza terrestre con cinco países, y marítima con nueve (Panamá, Costa Rica, Ecuador, Venezuela, Nicaragua, República Dominicana, Haití, Jamaica y Honduras) que no ha sido aprovechada adecuadamente. Las entidades territoriales con fronteras internacionales se caracterizan por un bajo desarrollo socioeconómico, debilidad institucional y dificultades de gobernabilidad que limitan sus posibilidades de adelantar proyectos de integración.

## 2. VISIÓN Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

*En 2019 el país habrá consolidado una política de descentralización que promueva la autonomía territorial, clarifique la distribución de competencias y asignación de recursos y reconozca la heterogeneidad regional en un marco de ordenamiento territorial flexible, que trascienda los límites político-administrativos.*

Los principios de acción que sustentarán esta visión son:

- Una descentralización más eficiente con mayor autonomía de las entidades territoriales, con una mayor precisión en la definición de competencias y recursos que garantice una mejor provisión de bienes y servicios a los ciudadanos, a través de una gestión territorial orientada por resultados, con rendición de cuentas y corresponsabilidad entre las autoridades y sus gobernados.
- Un ordenamiento territorial flexible, que reconozca la diversidad social, económica, ambiental, cultural y étnica de la Nación; posibilite el aprovechamiento de la potencialidad y riquezas del país, promueva las dinámicas territoriales que trascienden los límites político-administrativos y garantice un mayor nivel de bienestar a la población.

## 3. METAS Y ACCIONES REQUERIDAS

### En descentralización eficiente

Una descentralización eficiente es aquella que permite la provisión adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, para lo cual se

requiere contar con entidades territoriales institucional y financieramente viables, con competencias claramente definidas y con esquemas efectivos y oportunos de rendición de cuentas a los ciudadanos.

### META 1: DEFINICIÓN CLARA DE COMPETENCIAS

En el año 2019 el país contará con una definición clara de competencias de carácter exclusivo, de tal manera que la Nación se concentre en las competencias en planificación, regulación, control y ejecución de grandes proyectos nacionales de inversión y las entidades territoriales en las de coordinación y ejecución.

Para lograr esta meta es indispensable:

- Formular un estatuto de la descentralización, en el cual se establezcan los principios, criterios, mecanismos y recursos que permitirán descentralizar competencias nacionales a las entidades territoriales y ejercer su adecuado control en cualquier sector en el que se identifiquen competencias descentralizables.

Dicho estatuto determinará los criterios generales que deben considerarse para descentralizar o delegar competencias a las entidades territoriales, asumiendo que la Nación se concentra en las actividades asociadas a la regulación, el control, la formulación de políticas de interés general y los grandes proyectos estratégicos. Se prevé que el nivel nacional especialice sus competencias en las políticas de interés general; las normativas referentes a la justicia, salvo lo dispuesto en el artículo 246 de la Constitución Política; la defensa nacional; la conservación del orden público y la convivencia

Tabla 6.4. Metas en definición de competencias

Meta	Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
El país contará con una definición clara de competencias de carácter exclusivo para la Nación y las entidades territoriales.	Salvo en los sectores de salud, educación y agua potable, persisten duplicidades de competencias y recursos entre Nación y entidades territoriales.	Identificación de competencias por descentralizar o delegar en sectores como el agropecuario, vías, vivienda y atención de población infantil.	Distribución de competencias exclusivas entre la Nación y las entidades territoriales, tanto sectoriales como normativas.

ciudadana; las relaciones internacionales; la dirección general de la economía; los principios generales de la hacienda pública; el régimen monetario, crediticio y cambiario y de comercio exterior; la legislación orgánica y estatutaria, la civil, comercial, laboral, penal y la relativa a los procedimientos judiciales, así como los macroproyectos de impacto nacional.

Asimismo, deberán ser competencias exclusivas de la Nación el ordenamiento y uso sostenible del territorio, incluidos los espacios costeros, oceánicos e insulares de soberanía nacional; la protección de las riquezas naturales de la Nación, la conservación de la biodiversidad y de las áreas de especial importancia ecológica, la prevención y control de los factores de deterioro ambiental y el sistema nacional de áreas naturales protegidas; la gestión, uso, aprovechamiento, control y vigilancia del subsuelo, las costas y zonas de bajamar, los terrenos de playa, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa.

En esa organización territorial, el departamento tendrá como papel fundamental la administración de los asuntos seccionales; la planificación y promoción del desarrollo económico, social y ambiental; la coordinación y complementariedad de la acción municipal; la intermediación entre la Nación y los municipios y la prestación de servicios. En ese sentido asumirá, en concurrencia con los demás niveles de gobierno, las competencias sectoriales que conlleven acciones de coordinación y ejecución.

El municipio será el ejecutor principal y le corresponderá la promoción del desarrollo local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y la prestación de los servicios públicos.

- Formular un programa de fortalecimiento a la descentralización y/o delegación de competencias que permita identificar aquellos sectores y competencias que podrían ser descentralizadas y/o delegadas, atendiendo las capacidades institucionales, fiscales, administrativas de las entidades territoriales.

Entre 2005-2009, dicho programa identificará las competencias por descentralizar, en sectores como desarrollo rural, vías, vivienda, atención de población vulnerable, educación técnica, tecnológica y vocacional, entre otras. En el período 2010-2019 se examinará el otorgamiento de competencias de carácter normativo, correspondientes a la expedición de normas aplicables en su jurisdicción, acordes con las disposiciones legales pertinentes y con el interés general para reglamentar las funciones que deban ejercer en desarrollo de las competencias a ellos asignadas.

- Desarrollar desde la Nación un programa de ajuste financiero, en el cual el Gobierno Nacional reduzca progresivamente la cofinanciación nacional en las competencias descentralizadas, especialmente aquellas vinculadas a los sectores sociales y prestación de servicios que dupliquen el gasto territorial. Asimismo, especializará la orientación del presupuesto hacia aquellas competencias exclusivas.

## META 2: SOSTENIBILIDAD FISCAL

En 2019, el país tendrá en funcionamiento un sistema de financiamiento territorial sostenible, que permita la adecuada atención de las competencias asignadas a las entidades territoriales en función de la equidad, la eficiencia y el desarrollo equilibrado de las regiones.

Para lograr esta meta se requiere, en primer lugar, transformar el sistema de compensación intergubernamental, articulando adecuadamente el Sistema General de Participaciones, las regalías y el fortalecimiento de los recursos propios en función de las competencias asignadas y las necesidades de recursos para su adecuada financiación. En esa dirección, y con el propósito de hacer sostenible el sistema de compensaciones previsto por la Constitución Política, se adelantará una reforma de la regla constitucional que define el crecimiento del Sistema General de Participaciones mediante una fórmula que garantice:

- Sostenibilidad de largo plazo acorde con los objetivos de estabilidad macroeconómica.
- Cumplimiento de las metas en la política social de competencia territorial.



Tabla 6.5. Metas sostenibilidad fiscal

<i>Meta</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Situación 2010</i>	<i>Situación 2019</i>
El país contará con un sistema de financiamiento territorial sostenible para las entidades territoriales.	Sistema de compensación territorial desarticulado e insostenible (Regalías y Sistema General de Participaciones).	Reformas constitucionales al Sistema General de Participaciones y regalías aprobadas.	Sistema de compensaciones sostenible y articulado en mecanismos y objetivos.
	Baja participación de la tributación territorial (impuestos territoriales participan en 18,15% del total de la tributación).	Las rentas territoriales representarán 20% del recaudo tributario total del país.	Participación de 25% de los impuestos territoriales en la tributación total.
	El 70% de las entidades territoriales cumplen los límites del ajuste fiscal (Ley 617/00) y la calificación promedio en desempeño fiscal apenas llega a 55,64.	La calificación promedio de desempeño fiscal no será inferior a 60 puntos.	100% de las entidades territoriales serán fiscalmente viables.

Fuente línea de base: Cálculos DNP-DDTS, con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por las entidades al DNP, año 2004.

- Certidumbre para las entidades territoriales en la disponibilidad de los recursos para efectos de la planificación de los sectores sociales.

En segundo lugar, se transformará el régimen de regalías en un instrumento de compensación territorial, de manera que las regalías (o buena parte de ellas) se distribuyan entre las entidades territoriales con criterios que garanticen la equidad y promuevan la eficiencia a través de incentivos a la gestión, articulando este instrumento al fortalecimiento del capital humano (educación y salud) y a la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo regional de manera más eficiente.

Como tercera medida, deberán fortalecerse las rentas tributarias territoriales. En 2019, los municipios y departamentos participarán con el 25% en la recaudación total del país. Para ello, es necesario:

- Adelantar un programa integral de actualización catastral, tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales de los municipios. Este programa será gradual, en la medida en que las entidades territoriales aporten los recursos monetarios necesarios para la actualización, en coordinación con el IGAC. Entre 2005 y 2009 se actualizará 100% del catastro urbano de todos los municipios

y entre 2010 y 2014 se actualizará el 100% del catastro rural. Con este programa, en 2009 las rentas territoriales representarán 20% del recaudo tributario total del país, 22% en 2014 y el 25% en 2019.

- Expedir un estatuto tributario territorial único, que unifique los procedimientos de cobro y gestión de cartera, de manera que la gestión tributaria se realice bajo un marco normativo único, claro y sencillo. Este marco normativo ajustado otorgará mayor autonomía en la regulación de los impuestos territoriales, se habrá expedido entre 2005 y 2009 y entrará en operación a partir de 2010. En este sentido, los municipios y departamentos podrán establecer, a partir de 2010, aspectos que modifiquen los impuestos territoriales, existentes en términos de tarifas y bases gravables. Las entidades territoriales también podrán crear tasas y plusvalías cuyo recaudo se utilice totalmente en la financiación de proyectos de inversión.
- Profundizar los estímulos a la eficiencia, aumentando el porcentaje del SGP que se asigna por esfuerzo fiscal y administrativo y otorgando mayores recursos a las entidades territoriales que demuestren eficiencia en el uso de los recursos. Se espera que entre 2005 y 2009 se efectúen los ajustes

tes legales necesarios para el desarrollo de este componente y que entren en operación a partir de 2010.

En complemento de lo anterior, deberá emprenderse un programa de viabilidad fiscal en las entidades territoriales. En 2019, la totalidad de los municipios y departamentos mantendrán unas finanzas fiscalmente viables y sólidas, mediante los siguientes instrumentos:

- Un programa de consolidación del saneamiento fiscal territorial, que acompañe y evalúe periódicamente los avances en el número de entidades saneadas. En este sentido, entre 2005 y 2009, la calificación mínima del desempeño fiscal no será inferior a 40 puntos; entre 2010 y 2014 será al menos de 50; y entre 2015 y 2019 alcanzará por lo menos 65 puntos.
- Para garantizar que la información financiera de las entidades territoriales sea única, veraz y oportuna, entrará en funcionamiento el Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP). Entre 2005 y 2014 se creará, progresivamente, capacidad de gestión en las entidades territoriales para profundizar la medición y análisis del desempeño fiscal territorial y se crearán mecanismos de difusión de los resultados en línea, de manera que en 2019 los re-

sultados del desempeño fiscal de todos los municipios y departamentos sean conocidos por la ciudadanía.

- Aprovisionamiento de 30% del pasivo pensional. Entre 2005 y 2009 se establecerán ajustes normativos que permitan apropiar mayores recursos y aportes legales que deben hacerse al Fonpet. También se crearán mecanismos institucionales que faciliten el seguimiento periódico a los aportes y a la administración de estos recursos.

### META 3: GESTIÓN TERRITORIAL ORIENTADA A RESULTADOS

En 2019 Colombia contará con entidades territoriales que planifiquen, ejecuten y evalúen sus principales estrategias de desarrollo, sobre la base de las metas que acordaron de manera democrática, tal como lo señala actualmente la ley; en otras palabras, los municipios y departamentos tendrán un verdadero sistema de gestión orientado a resultados.

Para alcanzar municipios y departamentos con gestión eficaz, eficiente, participativa y orientada a resultados se requiere:

- Modernizar los códigos de régimen departamental, distrital y municipal que les permitan ajustarse institucionalmente a la adopción de competencias en los aspectos fiscales e institucionales de

Tabla 6.6. Metas gestión territorial

Meta	Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
Municipios y departamentos con gestión eficaz, eficiente, participativa y orientada a resultados.	Régimen territorial uniforme y desactualizado que afecta los procesos de planificación, ejecución y evaluación y, por ende, el logro de resultados.	Reforma a los códigos de régimen departamental y municipal aprobada.	Entidades territoriales con un marco legal propicio para una gestión orientada a resultados, generando información útil para la rendición de cuentas para la ciudadanía.
	La planificación y la asignación de los recursos de inversión pública territorial se realizan de manera aislada, sin propiciar unidad de objetivos y esfuerzos ni generación de sinergia en las estrategias, reduciendo así su impacto real.	Ley 152 de 1994 reformada y ajustada a las características territoriales.	Las entidades territoriales contarán con un sistema de planificación que incluye normas, instrumentos y metodologías que permiten la armonización e integración de las políticas públicas.



manera eficiente, considerando las particularidades de las entidades territoriales.

- Implementar el sistema de carrera administrativa en las entidades territoriales orientado a la cualificación del recurso humano; por lo tanto, se deberán diseñar programas de formación orientados al servidor público territorial que habrán de ser implementados a más tardar en 2015. Asimismo, se buscará establecer incentivos para que las administraciones territoriales cuenten con servidores públicos calificados y bien remunerados.
- Conformar sistemas eficientes de información y evaluación territorial para la formulación de políticas y rendición de cuentas, mediante la estandarización de procedimientos de obtención, almacenamiento, mantenimiento y análisis de la información territorial.
- Institucionalizar un sistema de control itinerante, como mecanismo para garantizar que las diferentes instancias con competencias en el control de los recursos del SGP intervengan efectivamente en aquellas entidades territoriales cuyos resultados en materia de ejecución de recursos y logros en aumentos de coberturas y calidad de los servicios no se ajusten a los resultados esperados.
- Diseñar un esquema de incentivos para las entidades territoriales de buen desempeño mediante la entrega de competencias, participación en bolsas especiales de recursos y acceso a programas nacionales.
- Revisar el Sistema de Planificación Territorial (Ley 152 de 1994), de tal manera que los procesos de planificación pública sean totalmente articulados, tanto entre niveles gobierno, como en su orientación sectorial-territorial. Deberá diseñarse legal, conceptual y metodológicamente un sistema de planificación moderno, con unificación de las diferentes normatividades y con articulación con otros instrumentos como el presupuesto, el banco de proyectos y los sistemas de información.

### En ordenamiento territorial

En 2019, Colombia habrá consolidado un marco constitucional y normativo facilitador y promotor del desarrollo territorial, y dispondrá de los instru-

mentos de planificación que permitan contar con un ordenamiento territorial de carácter flexible, mediante el cual se puedan adoptar diferentes modelos de organización territorial eficientes y ajustados a las potencialidades y dinámicas económicas, sociales, culturales, étnicas y ambientales de los territorios.

Para alcanzar esta meta, es necesario:

- Expedir una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que oriente la adecuada utilización del territorio y el aprovechamiento sostenible de los recursos, y que facilite los procesos de organización territorial.
- Establecer esquemas asociados entre departamentos y/o municipios, que permitan asumir una o varias competencias de acuerdo con la capacidad institucional y financiera de las entidades territoriales receptoras de la competencia, sin limitarse a la división político-administrativa actual.
- Estructurar sistemas de información territorial que sirvan de soporte para los procesos de planificación e interacción de la Nación con sus territorios y para ejecutar proyectos de manera asociada entre el sector público y el sector privado. Estos sistemas de información territorial circularán transversalmente (de manera intersectorial e interterritorial) generando una cultura de lo regional que permita el análisis, la definición y el monitoreo.
- Constituir Agendas Internas de Competitividad regional en estrategias permanentes para la creación de condiciones de desarrollo económico territorial sostenible.
- Disponer de un marco legal armonizado con otros países para la ejecución de programas de interés mutuo en temas económicos, ambientales, de manejo de residuos e infraestructura y poner en funcionamiento zonas de integración fronteriza para aumentar el intercambio comercial en las fronteras más dinámicas: Norte de Santander, Nariño, Amazonas y Arauca.
- Adelantar un proyecto piloto para la conformación de ETIS y estudiar la viabilidad de la conformación de tres (3), con base en normatividad aprobada para tal efecto, en los departamentos con población mayoritariamente indígena como Amazonas, Cauca y La Guajira.

Tabla 6.7. Metas ordenamiento territorial

<i>Meta</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Situación 2010</i>	<i>Situación 2019</i>
<p>Desarrollar un marco normativo de políticas e instrumentos para un ordenamiento territorial, que posibilite y promueva:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nuevas formas de organización e integración territorial sin limitarse a la división político-administrativa;</li> <li>La articulación del territorio marítimo al desarrollo del país;</li> <li>Integración regional con países vecinos e internacional con bloques económicos, que contribuyan a la generación de mayores niveles de desarrollo económico y social para las zonas fronterizas y en general para el país.</li> <li>Esquemas asociativos público-privados orientados al desarrollo territorial endógeno;</li> <li>Conformación y consolidación de las entidades territoriales indígenas.</li> </ul>	<p>La normatividad actual no incentiva la organización e integración territorial por fuera de los límites político-administrativos de las entidades territoriales, lo cual se constituye en una limitante para la gestión del desarrollo de territorios que comparten problemáticas y alternativas de solución.</p> <p>Las zonas fronterizas ofrecen oportunidades para el desarrollo del país a través de la integración binacional e internacional; sin embargo, la normatividad existente no se encuentra homologada con los países vecinos, lo que limita el desarrollo de proyectos conjuntos.</p> <p>Los modelos de desarrollo del país han hecho énfasis en el territorio continental sin que se aprovechen plenamente los recursos del territorio marítimo.</p> <p>En cuanto a los grupos étnicos, se ha avanzado en legislación que reconoce sus derechos, pero a la fecha no existe claridad sobre la forma en que se debe producir la transformación de resguardos indígenas a entidades territoriales indígenas.</p>	<p>Marco constitucional ajustado para contar con un ordenamiento territorial flexible.</p> <p>Ley orgánica de ordenamiento territorial aprobada.</p> <p>Colombia armonizará su marco legal con Venezuela y Ecuador para la ejecución de programas binacionales.</p> <p>Se consolidarán tres Zonas de Integración Fronteriza:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Colombia-Ecuador</i> (Nariño, Putumayo-Esmeralda, Carchi y Sucumbíos).</li> <li>2. <i>Colombia-Venezuela</i> (Norte de Santander-Zulia, Táchira y Apure).</li> <li>3. <i>Colombia-Perú</i> (Amazonas-Putumayo, Loreto).</li> </ol>	<p>Las normas de ordenamiento territorial aprobadas en el país tienen un carácter flexible que permite aprovechar la diversidad social, económica, ambiental, cultural y étnica de la Nación; generar dinámicas territoriales y diferentes alternativas de organización territorial que se traducen en mayor desarrollo y mejoramiento en el bienestar de la población colombiana.</p> <p>Colombia cuenta con marco legal armonizado con los países vecinos para la ejecución de programas binacionales.</p> <p>Se encuentran conformadas y en funcionamiento cinco ZIF:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Colombia-Ecuador</i> (Nariño, Putumayo-Esmeralda, Carchi y Sucumbíos);</li> <li>2. <i>Colombia-Venezuela</i> (Norte de Santander-Zulia, Táchira y Apure);</li> <li>3. <i>Colombia-Brasil</i> (Leticia-Tabatinga);</li> <li>4. <i>Colombia-Venezuela</i> (Arauca-Apure); y</li> <li>5. <i>Colombia-Perú</i> (Amazonas-Putumayo, Loreto).</li> </ol>