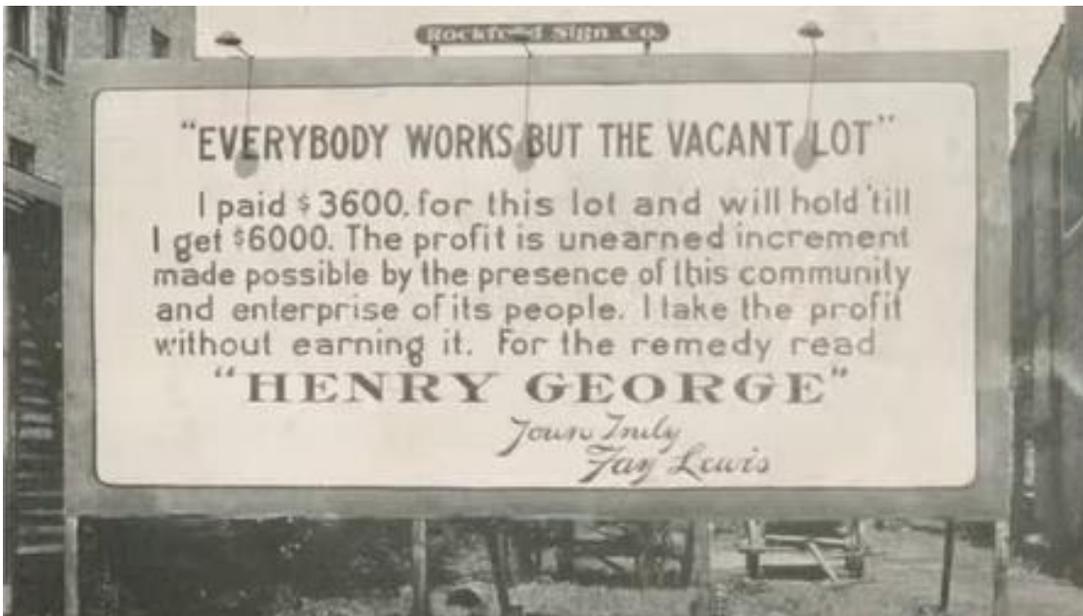


Política de Catastro Multipropósito, una evaluación de mediano plazo

Palabras del director de Planeación Nacional

El director del Departamento Nacional de Planeación Jorge Iván González considera necesario que el DNP utilice estas evaluaciones y aproveche materiales similares de alto nivel técnico en la construcción de las políticas públicas. El director inicia su intervención acerca del problema de la propiedad y la renta de la tierra haciendo un homenaje a Henry George, un economista estadounidense de inclinación liberal radical que cuestionó que la valorización del precio de la tierra se pagara al terrateniente, porque este no había hecho nada constructivo para merecerla sino que era un ingreso no ganado fruto del proceso de desarrollo social que iba a manos de quienes eran propietarios de la tierra sin contribuir a las actividades productivas.

Figura 1. “Henry George”



Fuente: DNP (2023).

En Colombia, un país que registra una de las peores concentraciones de la propiedad de la tierra, con un índice de Gini algo mayor de 0,9, el catastro

multipropósito es una gran oportunidad para organizar el territorio, para lograr mayor equidad en las zonas rurales y lograr la paz, de modo que se puede considerar una gran revolución silenciosa. El ordenamiento del territorio alrededor del agua alrededor, uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo, es un acierto; ha provocado mucha resistencia y ha desatados brotes que se han sumado a la violencia tradicional en los campos del país asociada a los conflictos por la propiedad de la tierra, incluso después de la firma del Tratado de la Habana. Unos brotes violentos que Jorge Iván González ilustra con una caricatura de Matador. Y subraya: “A los líderes sociales los matan por tierra”.

Figura 2. La tierra del olvido



Fuente: DNP (2023).

El director del DNP sostiene que, en Colombia, a diferencia de otros países, los conflictos y enfrentamientos por la tierra y el control de territorios han sido permanentes, han causado graves problemas sociales y políticos, y aún hoy están en el centro de la violencia actual. Se refiere a Henry George, a quien Keynes le recomendó, con base en la experiencia inglesa: “no se preocupe tanto por los terratenientes, esa especie se va a acabar sola” Y añade una pregunta (que alude a un texto famoso de Tolstoi): “¿Cuánta tierra necesita un hombre?” Y, como en el cuento, la respuesta es clara, basta un trozo de tierra, el que se necesita para

enterrar a cada uno de nosotros. Así, no parece fácil entender el porqué del altísimo índice de Gini de la propiedad rural en Colombia (0,92).

Y a este respecto vuelve a mencionar los escritos de Henry George, quien estudió el problema de la hambruna en Irlanda, y su relación con la distribución de las tierras en ese país. A partir de su estudio George concluyó que la hambruna irlandesa no fue una simple escasez de alimentos sino un resultado de las ambiciones financieras propiciadas por la apropiación de las rentas derivadas de la concentración de la propiedad de las tierras irlandesas.

El director del DNP comenta que el actual presidente de la República tiene claro que los activos ambientales no son un asunto local sino un asunto universal, como se consigna en el Plan Nacional de Desarrollo. Pregunta: “¿Cómo se deben controlar los excedentes que no son resultado de la actividad productiva propia de la dinámica empresarial?”. Y sugiere que las rentas por engorde de los precios de la tierra no pueden ser para los terratenientes, y extiende esa inquietud: ¿si el precio internacional del petróleo sube a 100 dólares por barril por qué el excedente no producido ni ganado va a la empresa petrolera, y no al Estado, que es el propietario de los recursos del subsuelo?

Termina insistiendo en que “el catastro multipropósito es revolucionario en la sociedad colombiana”, ofrece una gran oportunidad para organizar el territorio, desde la perspectiva axial del agua, con propósitos de equidad, como se argumenta en el Plan Nacional de Desarrollo.

Presentación de la evaluación

Arturo García, director de la evaluación (realizada por Econometría, firma de consultoría) resalta la intervención del director Jorge Iván González por tratar un tema de debate muy pertinente en el país. Presenta una síntesis del estudio de evaluación sobre el catastro multipropósito encargado a la firma. El trabajo incluye tres aspectos: una evaluación institucional de las operaciones, la estrategia para aplicar el catastro multipropósito, la evaluación a término medio de los préstamos del BIRF y del BID. A manera de introducción, presenta las fechas y los momentos

de construcción de esta evaluación, que se terminó en diciembre de 2022, aunque con datos a 2021.

Cuadro 1. Introducción

- La evaluación terminó en diciembre de 2022, con corte de indicadores a septiembre de 2022.
- La institucionalidad evaluada se centró en el DNP, SNR, IGAC, gestores y operadores catastrales. La operación analizó los insumos catastrales, el relacionamiento de procesos y la tecnología.
- Para las recomendaciones se tuvieron en cuenta las Bases Plan Nacional de Desarrollo (noviembre 2022) y se realizaron entrevistas con nuevo equipo de gobierno.
- Posterior a la evaluación, el Gobierno ha seguido trabajando en definir nuevos lineamientos para el CM.

Fuente: DNP (2023).

A continuación, Diana Bernal Falla (del equipo de Econometría) hace un recorrido sintético del trabajo de evaluación del catastro multipropósito: primero describe los objetivos del estudio; luego describe la metodología y por último menciona algunos de los resultados.

Objetivos. En cuanto a los objetivos se busca hacer aportes de insumos para el proceso.

Cuadro 2. Objetivos de la evaluación



Fuente: DNP (2023).

Metodología

Se hizo una evaluación operacional, teniendo en cuenta los dos créditos antes mencionados –el del BIRF y el del BID– así como una cooperación –del Reino Unido–, en busca de una cadena de valor. Esta indagación se hizo considerando 658 beneficiarios de 8 municipios.

Cuadro 3. Metodología y muestra

MUESTRA CUALITATIVA				
EVALUACIÓN	EJERCICIO CUALITATIVO	MUESTRA	EMT	EIO
EMT	Entrevista entidades	16	35	
	Grupos focales entidades	3		
	Talleres beneficiarios	8		
EIO - EMT	Entrevista entidades	8		
	Entrevista entidades	30		
EIO	Grupos focales (Gestores, Entes territoriales, Operadores, entidades nacionales en el territorio)	9		47
MUESTRA CUANTITATIVA				
EMT	Encuestas a beneficiarios proceso levantamiento información catastral (Betétiva, Busbanzá, Corrales, Paz del Río, Sativasur, Socha, Socotá y Tasco)		654	

Información documental: normativa, institucional, documentos CONPES 3958 de 2019, 3859 de 2016 y 4071 de 2022, reglamentos operativos de los créditos, informes semestrales créditos y derivados.

Fuente DNP (2023).

Resultados

Se analizaron los resultados desde diferentes perspectivas, como la concurrencia de actores, la eficiencia, la cobertura de insumos y otras más. En lo que respecta a esta fase del estudio, la expositora llama la atención sobre la posible pérdida de conocimiento humano debido a los cambios en el personal especializado, así como de insuficiente coordinación entre las diversas instituciones participantes, como el DNP, el IGAC, la SNR, etc.; pues los procesos para asignar recursos y definir las metas del DNP son complejos. A todo ello se debe sumar el rezago en el levantamiento de cartografías.

A continuación se hizo un breve resumen de los problemas que afectan la ejecución del proyecto, el cual se presenta en el cuadro 4.

Cuadro 4. Problemas que afectan la ejecución



Fuente: DNP (2023).

Existe un atraso en la cobertura del porcentaje de predios con respecto a la cobertura cartográfica conforme a la característica de predios deseables (ver el cuadro 5).

Cuadro 5. Resultados: cobertura de insumos básicos

Cartografía	% del territorio nacional	
1:100,000	100% - 113.667.500 hectáreas	No ofrece nivel de detalle requerido para CM
1:25,000	62% - 70.873.100 ha.	
1:10,000	8,65% - 9.876.500	Deseable desde este nivel (Resolución 679 de 2022)
1:1,000	0,0023% - 26.000 hectáreas	Deseables, sobre todo en zonas urbanas
1:2,000	0,47% - 541.500 hectáreas	
1:5,000	0,096% 109.200 hectáreas	

Fuente: DNP (2023).

También existe un atraso en cuanto al porcentaje de municipios con cobertura de ortofotos de los predios (cuadro 6).

Cuadro 6. Ortoimágenes

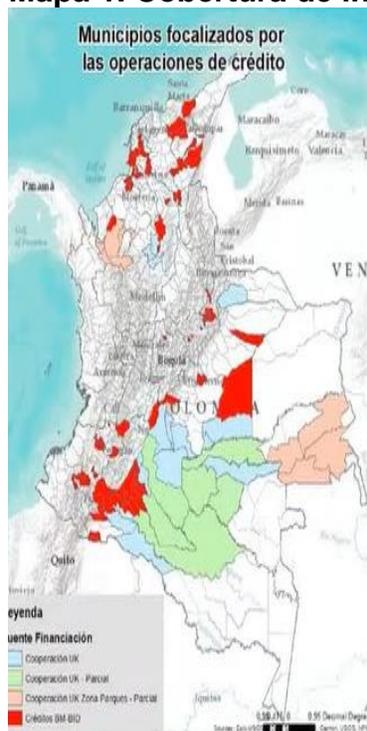
Ortoimágenes con resolución espacial para producción cartografía vectorial	% del territorio nacional
1:1.000, 1:2.000 y 1:5.000	16% - 19.266.900 hectáreas- <500 municipios
1:10.000	7% - 8.363.900 hectáreas en 278 municipios
1:25.000	0,21% - 236.700 hectáreas en 20 municipios

• A pesar de los esfuerzos por estructurar un Banco Nacional de Imágenes (BNI), **aún persisten vacíos**. Baja cobertura de municipios con disponibilidad de ortofotos y, por ende, de cartografía a la escala requerida

Fuente: DNP (2023)

El mapa 1 muestra el atraso en la cobertura del proceso, apenas un 7,75% del territorio nacional con los créditos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial y un 2,85% con la cooperación del Reino Unido.

Mapa 1. Cobertura de insumos básico¹



Con eficacia y eficiencia plena de recursos de los créditos, se cubrirían:

- BID y BM: 7,75% del territorio nacional (87 municipios focalizados /1122 municipios país*).
- Reino Unido: 2,85% del territorio nacional (32 municipios focalizados /1122 municipios país).
- * Fuente: DANE (2023). Incluye ANM

	IGAC	Otros Gestores	No. municipios
Actualización catastral (últ. 5 años)	83%	17%	82
Conservación catastral (2019-2022)	93%	7%	NA
Total a dic 2022	43.867.758	4.496.213	

Fuente: Informe de gestión anual 2022 IGAC.

- 9,4% es el área geográfica con catastro actualizado a 2022 (IGAC). 32,98% ha sido objeto de conservación



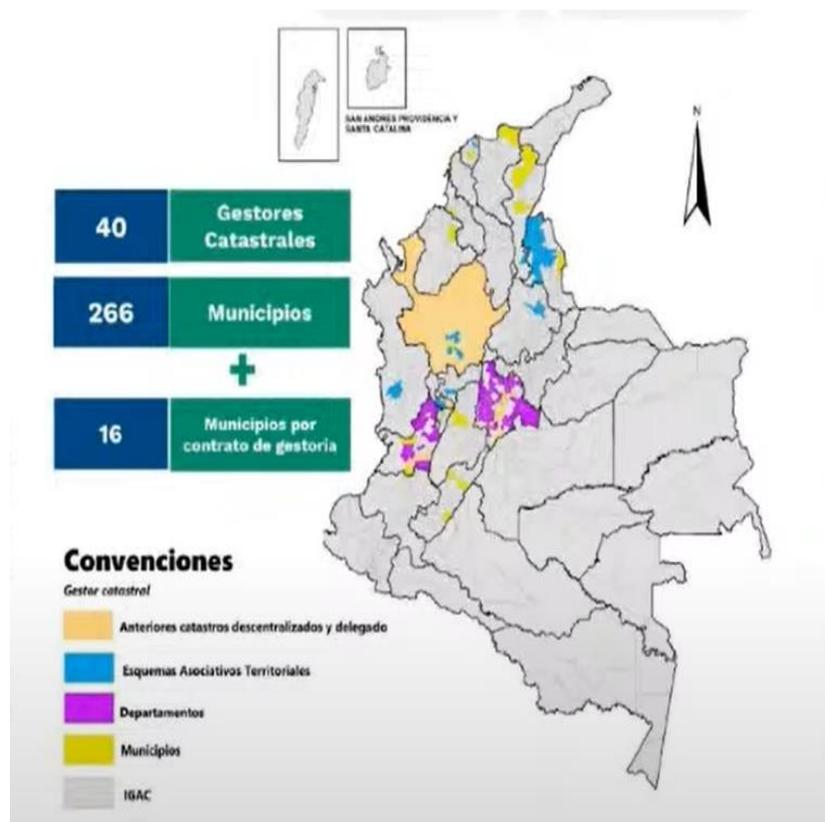
Fuente: DNP (2023).

¹ En el mapa se observa la cooperación UK (azul), la cooperación UK (parcial / verde), la cooperación UK parques (parcial / salmón), y los créditos del BID y del BM (rojo).

La multiplicidad de actores (DNP, IGAC, DANE, SNR, Unidad de Restitución de Tierras, Agenda Nacional de Tierras, etc.) dificulta la coordinación. Y esta dificultad es un hecho que se debe seguir analizando para mejorar la coordinación y lograr que sea efectiva.

En términos generales, en la cobertura del proceso hay una muy fuerte concentración regional que da lugar a la acumulación desigual de capacidades (centro-periferia), que da ventajas en su implementación. Una representación gráfica de esta concentración se puede apreciar en el mapa 2.

Mapa 2. Concentración de la gestión catastral

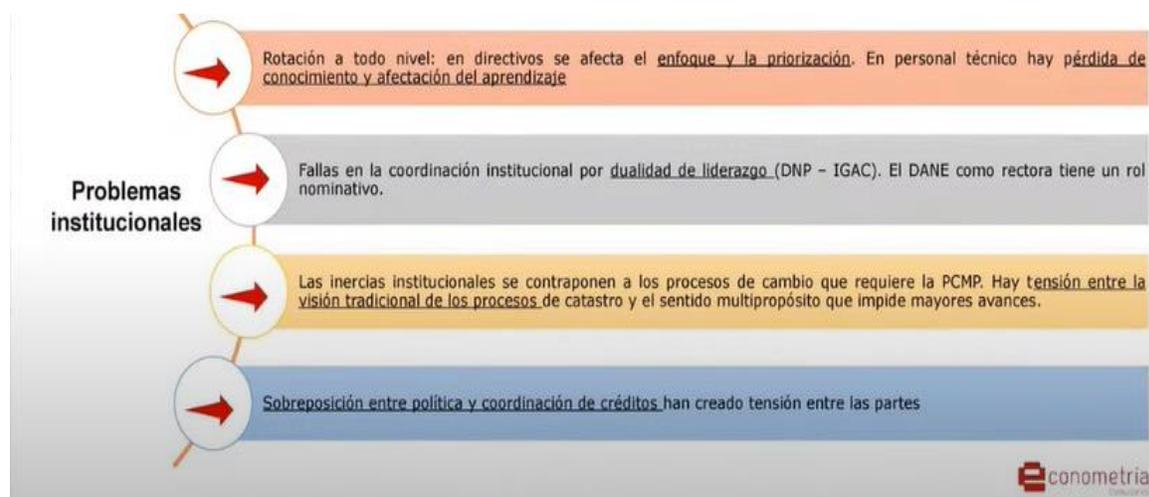


Fuente: DNP (2023).

Los problemas institucionales se pueden resumir en cuatro aspectos que ponen de relieve la necesidad de hacer ajustes en materia de continuidad, coordinación, inercias y sobreposición, bien sea en lo que se refiere a los actores

directivos y especializados, o bien a las mismas instituciones. El enfoque para identificar estos problemas se resume en el cuadro 7.

Cuadro 7. Problemas institucionales



Fuente: DNP (2023).

Cuadro 8. Problemas en los procesos

Relación catastro/registro no está funcionando:

- Falta posicionamiento del concepto "multipropósito"
- No se ha implementado el SINIC y el RDM. Problemas de diseño de software
- Falta claridad frente al levantamiento de requerimientos (historias de usuario o casos de uso)
- Fallas en los contenidos mínimos recomendados para la definición de la arquitectura de software
- No se identifican acciones específicas para abordar el diseño, desarrollo y despliegue del SINIC y RDM
- El mayor reto de implementación del SINIC y RDM está en la disponibilidad e interoperabilidad de las bases de datos
- Dificultades y reprocesos asociados a los cambios en las versiones del modelo LADM-COL que afectan su adopción y la estandarización de semántica en bases de datos por medio de los Objetos Territoriales Legales (OTL). Se requiere mayor acompañamiento y difusión para su implementación.

Fuente: DNP (2023).

Entre los problemas de los procesos que se incluyen en el cuadro 8, llaman la atención algunos aspectos. Se critica la falta de apropiación del concepto "multipropósito", u hecho que no es menor, dada la filosofía y los objetivos del actual

gobierno. También se critican varios conceptos relacionados con el diseño y la funcionalidad del instrumento, que se deben ajustados cuanto antes pues es apremiante su aplicación para contribuir al diseño de políticas públicas, tanto con propósitos de eficiencia como de equidad.

Por último, la expositora mencionó varios componentes en los que se evaluaron la eficiencia y la eficacia de los procesos de aplicación de los dos créditos, así como los porcentajes de eficiencia y la eficacia de cada componente y el diagnóstico promedio a la fecha.

Cuadro 9. Problemas que afectan los resultados

COMPONENTE	BID		BIRF	
	EFICACIA	EFICIENCIA	EFICACIA	EFICIENCIA
ODP e IR	13%	-	28%	-
1 Fortalecimiento institucional	33%	37%	75%	45%
2 Fortalecimiento tecnológico	75%	49%	61%	58%
3 Implementación Territorial del CM y Fortalecimiento de Capacidades	24%	35%	41%	27%
4 Coord. y admon.	-	77%	75%	75%
5 CM en áreas ambientalmente protegidas (inició después)	-		59%	21%
	33%	40%	52%	38%

Fuente: Elaboración propia con base en información de los informes semestrales de seguimiento al crédito y ejecución financiera

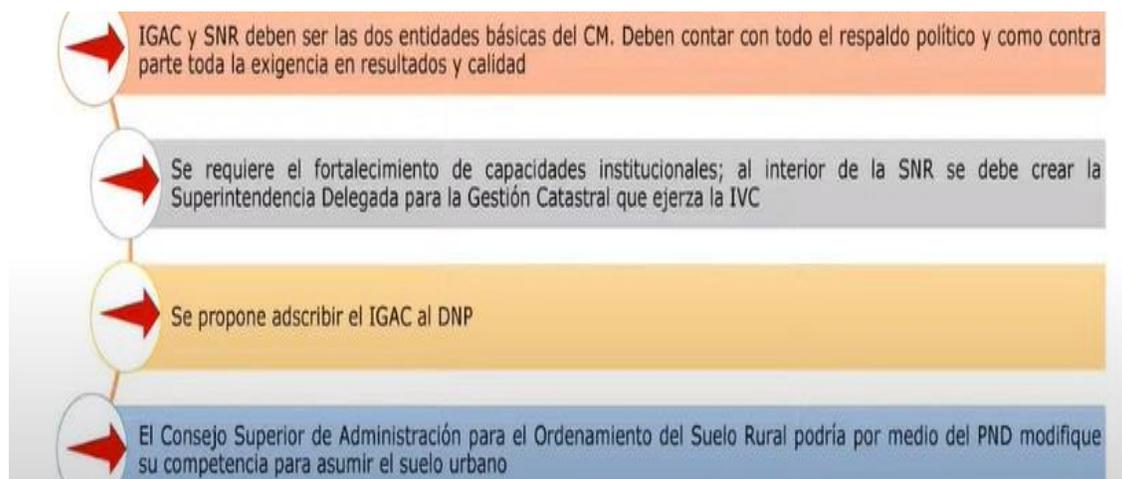
Fuente: DNP (2023)

Conclusiones y recomendaciones

Arturo García interviene de nuevo para resumir las conclusiones y recomendaciones del trabajo de evaluación. Comenta cómo se llegó a esas conclusiones y recomendaciones y señaló que se deben seguir haciendo análisis piloto para el ajuste permanente de la metodología y del análisis automatizado de

textos e imágenes, para así optimizar los procedimientos y el uso de los recursos. Y resalta como hecho importante el respeto de la propiedad. El cuadro 10 resume las recomendaciones desde el punto de vista institucional.

Cuadro 10. Recomendaciones de índole institucional



Fuente: DNP (2023).

También resalta el tema del autoavalúo, pues establecido el precio de la tierra en el mercado se facilita la posibilidad de su comercialización, especialmente su compra por parte del Estado; además, este procedimiento hace evidente el respeto a la propiedad y a la democracia. Todo esto permite reducir el costo de la actualización catastral. Advierte la necesidad de aprovechar la experiencia de aquellos municipios (por ejemplo, Tocancipá, Zipaquirá y algunos otros) con redes montadas que permiten hacer ahorros de costos. Y cierra señalando que hay especulación con el precio de tierra, pues su costo no se paga con lo que se pueda montar sobre el terreno. Y a manera de colofón reclama, al igual que el director del DNP: “la economía eliminó el tema espacial”.

Cuadro 11. Recomendaciones

Paso de un concepto de integralidad a uno de interoperabilidad.
IGAC y SNR deben ser los ejes del Catastro Multipropósito. Integración catastro/registro la prioridad absoluta.
Simplificaciones y definición de estándares, diferenciales según características de los municipios.
Para actualizar el catastro es fundamental involucrar ciudadanos, municipios, JAC, organizaciones, grupos étnicos, etc. en el marco métodos indirectos, declarativos y participativos.
Alistamiento 2023 i) insumos básicos; ii) pilotos/réplicas de: AAT-AAI; métodos directos, colaborativos y participativos; iii) revisión de criterios de gestores y operadores
Modificar la figura de la auto estimación catastral establecida en la Resolución 1149 de 2021 expedida por el IGAC para que sea aplicable a todos los propietarios y poseedores de predios.
Contemplar la opción de compra las tierras que considere adecuadas para fines de la Reforma Rural Integral a los valores de los

Fuente: DNP (2023).

José Alejandro Herrera, subdirector general de Inversiones, Seguimiento y Evaluación del DNP, resalta que el catastro multipropósito pone el tema de la tierra en el centro de la política nacional. Y pregunta a Carlos Castañeda cuál es el proceso que se sigue para diseñar estas evaluaciones y cuáles son los aspectos que se deben mejorar. Así como cuáles serán las fuentes de financiación y la relevancia de las instituciones involucradas en el catastro multipropósito.

Carlos Castañeda, director de Evaluación y Seguimiento de Políticas Públicas, celebra este ejercicio de evaluación de la firma Econometría, recuerda que desde hace 30 años el DNP viene realizando ejercicios similares e invita (igual que el director del DNP) a aprovechar estas herramientas para tomar decisiones. Resalta que en esta labor el DNP se ha asociado con entidades estratégicas y que tiene un portafolio de evaluaciones muy amplio. Añade que la evaluación no debe ser una autopsia, sino un proceso permanente de actualización de los procesos técnicos, que además busca difundir los resultados para que la ciudadanía los conozca y pueda hacer seguimiento de estos procesos.

Alejandro Herrera pregunta a Antonio Avendaño cómo va a aprovechar el PND, siguiendo las directrices del DNP, este estudio sobre catastro multipropósito, en particular, como apoyo a las regiones y a la integración territorial.

Para responder esta pregunta, Antonio Avendaño, director de Ordenamiento y Desarrollo Territorial recuerda nombres de teóricos y profesores ilustres que se han ocupado del problema del agro con gran rigor, como el gran teórico Michal Kelecki, y profesores nacionales como Jorge Iván González, Jesús Antonio Bejarano y Absalón Machado, entre otros. Cita el concepto del “embudo kaleckiano”, del cual retoma la máxima de que si un país no brinda la suficiente oferta agrícola a su población, en forma sostenible, es imposible resolver el problema de la pobreza. Sostiene que el PND asume el catastro multipropósito desde esta perspectiva, pues permite revisar un sinnúmero de factores más allá de la propiedad y el impuesto respectivo, pues las bases del PND sobre ordenamiento territorial y la distribución de tareas entre diversas instituciones del Estado muestran que este gobierno quiere lidiar con una herencia del gobierno pasado: la alta inflación de los alimentos. En este sentido, menciona el artículo 32 del PND que busca consolidar el catastro multipropósito como política de Estado de largo plazo que considere los alimentos como prioridad.

Alejandro Herrera pregunta sobre la tradición de concentrar estas políticas en las grandes ciudades, dejando de lado los municipios con menor capacidad de contratación. Y Arturo García responde que no solo las grandes ciudades tienen posibilidad de lograr economías de escala, que lo más importante es el ordenamiento territorial.

Se hace otra pregunta a Antonio García sobre el autoavalúo catastral, y él responde que está vinculado a la compra de tierras.

Preguntas adicionales

¿Cómo se puede acceder a esta evaluación, a sus documentos y soportes?

Carlos Castañeda responde que todas las evaluaciones que se hacen en el DNP quedan en *Sinergia*, así como las infografías y documentos respectivos.

¿Qué pasaría con los municipios de categoría quinta y sexta, en esta investigación, que carecen de capacidades para suministrar la información?

Arturo García aclara que no carecen de capacidades, que se puede trabajar con métodos participativos basados en una cartografía oficial, como se ha hecho en

otros casos. Precisa que el catastro no se debe considerar únicamente desde el punto de vista de los municipios desarrollados.

Antonio Avendaño añade que existe y se está mejorando la cooperación técnica con esos entes territoriales.

Referencias

DNP (2023). Política de Catastro Multipropósito, una evaluación de mediano plazo

George, Henry (1982). *The Land Question and Related Writings* [1881]. R. Schalkenbach Foundation.