

CATASTRO MULTIFINALITARIO ¿UNA ESTRATEGIA PARA REDUCIR LA POBREZA EN COLOMBIA?

multipurpose cadastre: a strategy to reduce poverty in Colombia?

Andrea Estefanía Palacios Cifuentes
Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Facultad de Ingeniería Ingeniería Catastral y Geodesia
aepalaciosc@correo.udistrital.edu.co

Claudia Marcela León Marín Universidad
Distrital Francisco José de Caldas
Facultad de Ingeniería Ingeniería Catastral y Geodesia
clmleonm@correo.udistrital.edu.co

Resumen

El Catastro Multifinalitario tiene una gran importancia en el desarrollo, planeación y gestión del territorio en diferentes aspectos que se puedan relacionar como económicos, sociales y políticos con la finalidad de generar el mayor impacto positivo en la población. Por esta razón el siguiente documento pretende evidenciar cómo el catastro multifinalitario es esencial para que los territorios más afectados por la violencia y la pobreza tengan verdaderas transformaciones utilizando información suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de la pobreza multidimensional municipal para el año 2018 y el estado de actualización y formación catastral por zona urbana y rural con corte a enero 2017, presentada por el departamento Nacional de Planeación (DNP) con base a información suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), además de la recopilación de diferentes documentos y artículos, elaborados y presentados por profesionales y entes especializados, a partir del apoyo y recopilación de información de diferentes entidades.

Palabras clave: Catastro multipropósito, Pobreza, ordenamiento territorial, Desarrollo

Abstract

The Multifunctional Cadastre has a great importance in the development, planning and management of the territory in different aspects that can be related as economic, social and political in order to generate the greatest positive impact on the population. For this reason the following document intends to show how the multifunctional cadastre is essential so that the territories most affected by violence and poverty have real transformations using information provided by the National Administrative Department of Statistics (DANE) of the municipal multi-dimensional poverty for the year 2018 and the state of cadastral updating and formation by urban and rural areas with a cut-off date of January 2017, presented by the National Planning Department (DNP) based on information provided by the Agustín Codazzi Geographic Institute (IGAC), in addition to the compilation of different documents and articles, prepared and presented by professionals and specialized entities, based on the support and compilation of information from different entities.

Keywords: Multipurpose cadastre, Poverty, territorial ordering, developing

1. INTRODUCCIÓN

El Catastro Multifinalitario es un término que se ha mencionado históricamente en Colombia desde sus orígenes y se puede decir que se ha hablado de un catastro con múltiples fines, considerándose como la mejor estrategia para incentivar el desarrollo económico y social del país. Sin embargo, la dirección que ha tomado el catastro en el país ha sido con un enfoque fiscal puesto que simplemente se ve como el mecanismo que permite a los municipios cobrar el impuesto predial, desconociendo la importancia y necesidad de conocer sobre aspectos medioambientales, sociales y todos aquellos que inciden en el crecimiento de las ciudades y del territorio. Este conocimiento se hace aún más indispensable en un país como Colombia, que desde hace más de 50 años ha estado sumergido en una violencia política, social, económica, en donde miles de personas han tenido que dejar sus tierras y verse en la obligación de migrar hacia distintas Ciudades lo que ha conllevado que en el país que la pobreza aumente significativamente (Ruiz, 2011), así como que la destinación que se le ha venido dando a los diferentes suelos que se encuentran dentro del territorio no sean los más óptimos.

En el año 2016 el gobierno del entonces electo presidente Juan Manuel Santos publica el (CONPES 3859) el cual especifica una política para la adopción e implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano, con el fin de hacer un uso óptimo de éste, ya que propone algunos cambios importantes y darle un nuevo impulso al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

Según el CONPES 3958, en la actualidad el catastro colombiano conserva un enfoque fiscal tradicional, que no logra suplir las necesidades de información para la formulación e implementación de diversas políticas públicas, dado que no cuenta con procesos eficientes de actualización, no permite su integración con otras fuentes de información y no es completo. Con corte al 1 de enero de 2019, el 66,00 % del territorio nacional tenía información catastral desactualizada, el 28,32 % no contaba con formación catastral y solo el 5,68 % del territorio nacional tenía información actualizada (Ayala & Tellez, 2019, P.13).

En Colombia tras los acuerdos de paz se crea un Sistema de Catastro Multipropósito que tiene un plazo máximo de siete años para hacer el barrido de todos los predios del país, sin embargo hasta el momento no se ha implementado (). El país sigue con un catastro tradicional en el que no hay interoperabilidad entre las instituciones, de la mayor parte del territorio no hay información ni predial, ni medioambiental o de infraestructura de las cuales se habla en el documento (CITAR CONPES), lo cual se convierte en un factor fundamental para explicar la situación de pobreza actual del país

El objeto del presente trabajo, busca identificar la existencia de la relación entre la desactualización catastral del país con los índices de pobreza del territorio, identificando la influencia de la desactualización catastral del territorio en los índices de pobreza del país y explicar cómo las metodologías y propuestas implementadas en el catastro multifinalitario en Colombia, brindará un desarrollo eficaz y eficiente en los territorios. por temas de pandemia “Por la situación que se está presentando a, no es posible tener trabajo de campo que nos permita recolectar información de manera presencial, por lo que, para el documento se tuvo en cuenta el Boletín Técnico de pobreza por departamentos en Colombia para el año 2018, publicado por el DANE el 12 de Julio de 2019. ”

2. CONFLICTO Y POBREZA EN COLOMBIA

El fenómeno de la pobreza en Colombia entre otras cosas, está dado por la desigualdad que existe en el país, además del conflicto armado y la violencia en la cual se ha visto sumergido desde hace muchos tiempo, lo que ha dado como resultado, gran cantidad de tierras abandonadas y también un enorme número de desplazados que se convierten en desempleados, pues se les arrebató en muchas ocasiones su única fuente de ingresos, lo cual no solamente afecta en los niveles críticos de pobreza, violencia si no también en algunas ocasiones en un deterioro ambiental CITAR.

Se dice que la escasez de recursos naturales genera pobreza, puesto que esto priva a los campesinos de su base productiva y de una de sus fuentes más importantes de ingresos y bienestar, disminuye la rentabilidad de su producción y afecta su economía, en especial en los sectores más pobres.

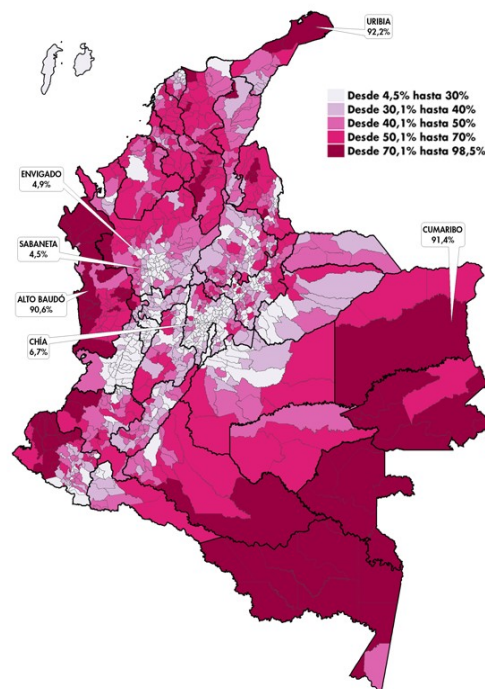
Los procesos de conflicto han permitido la apropiación y manejo de zonas y población por grupos al margen la ley en dando lugar a manejos inadecuados como extracción ilegal, deforestación, en donde el suelo se ve afectado por su inadecuada utilización, por la erosión, por las alteraciones climáticas, por una apropiación improductiva de tierras y por muchos otros factores que desencadenan en una intensificación de la pobreza, puede relacionarse también con históricas luchas por tener el control del territorio debido a que este permite el control político y económico del país.

De acuerdo con la nota metodológica sobre índice de pobreza multidimensional para el año 2019 presentada por el DANE, las grandes ciudades del país vienen presentando un acelerado proceso de urbanización y por ende de densificación, lo que implica que parte de la población busque otras alternativas urbanas o suburbanas en localidades vecinas dando lugar a nuevas formas de ocupación del territorio y sus características socioeconómicas; es importante aclarar que la pobreza multidimensional tiene en cuenta diferentes variables tales como: condiciones

educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo, acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda.

Los departamentos que durante 2018, mostraron una mayor incidencia de la pobreza monetaria fueron La Guajira y Chocó con 53,7% y 61,1%, respectivamente. Bogotá, tuvo una incidencia de la pobreza monetaria de 12,4% durante 2018, siendo el dominio con menor incidencia; seguido de los departamentos de Cundinamarca y Risaralda con 16,4% y 17,7%, respectivamente. (DANE, 2018).

Figura 1 - Medida de pobreza multidimensional municipal de fuente censal 2018



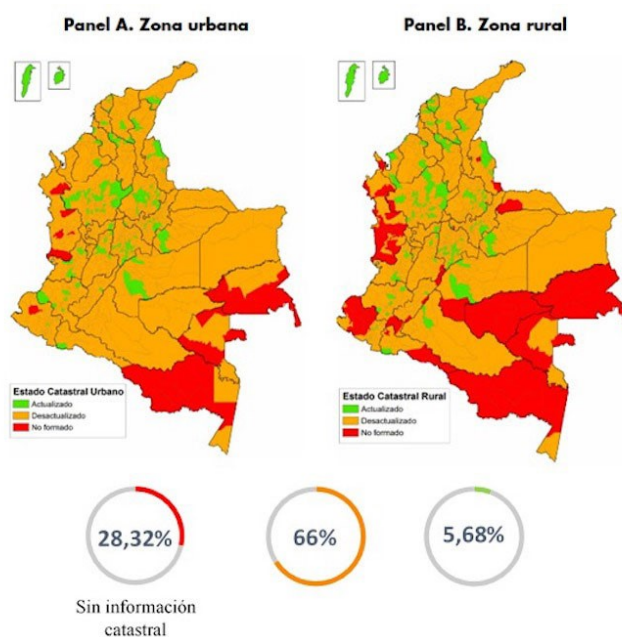
Fuente: DANE (2018).

3. CATASTRO COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

El catastro es una necesidad para garantizar la seguridad jurídica de los propietarios, para el diseño de políticas relacionadas con el ordenamiento del territorio, y para modernizar las finanzas territoriales, además que es indispensable para consolidar el mercado del suelo, de modo que existe una relación directa entre la actualización catastral y un mercado de tierras eficiente. (Bonilla, 2019)

A lo largo de la historia, la desactualización del catastro ha sido una constante en Colombia, esto se debe a que actualmente, no hay consistencia entre las informaciones de catastro y de registro. y en las últimas décadas aun mas , de acuerdo a cifras aportadas por el conpes 3958 de 2019 para este mismo año, del total de la superficie el 94,32 por ciento de los municipios no contaban con información catastral o su información está desactualizada, así que apenas el 5,68 por ciento cuenta con información actualizada. El grado de desactualización catastral del país es de aproximadamente 11 años, cuando la ley establece que debe actualizarse cada cinco años, pero se pueden identificar en Colombia que algunos municipios presentan entre 15 y 25 años de desactualización catastral. (Pérez & Restrepo, 2017. P. 2)

Figura 2 - Estado de actualización y formación catastral por zona urbana-rural, con corte a enero 2017.



Fuente: DNP con base en información del IGAC

El territorio Colombiano y la necesidad de explotar el potencial productivo, esto debido a que Colombia en su mayoría es rural lo que implica que al haber mayor territorio rural hay un mayor índice de pobreza, pero hay un gran potencial de explotación de la tierra, de manera sostenible. Luego se habla como el catastro es un instrumento para el desarrollo territorial, ya que el catastro

4. EL CATASTRO CON ENFOQUE MULTIFINALITARIO

De acuerdo al plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, aprobado mediante la Ley 1753 de 2015, dispone en su artículo 104 que “se promoverá la implementación del catastro nacional

con enfoque multipropósito, entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica (...)"(IGAC, 2018)

El catastro con que actualmente cuenta el país tiene un enfoque puramente fiscal y se usa casi exclusivamente para el cobro del impuesto predial. El catastro con enfoque multipropósito abarca un espectro más amplio de usos, pues se concibe como una herramienta de planificación e información para políticas fiscales, de restitución y formalización de derechos de propiedad, ambientales, de vocación y uso del suelo, y de ordenamiento territorial, entre otras. (Escobar & Cardenas, 2016, P.2).

Cuando un país sabe lo que posee y lo que no posee en dónde y cómo se encuentra, puede direccionar y enfocar las políticas públicas hacia un desarrollo sostenible de acuerdo con las potencialidades y riquezas de cada parte de su territorio.

Para esto debe contar con un sistema catastral que sea simple, efectivo e integrado y que permita proteger los derechos de propiedad, limitaciones de uso, requerimientos medioambientales y una valoración de predios que se ajuste a la realidad; además deben ser flexibles es decir que puedan adaptarse a los diferentes cambios y a las características de la población, que puedan estar direccionados a los usuarios y que estos puedan suministrar lo necesario para que se tenga un registro actualizado y completo, priorizando la interrelación entre entidades generando una sola base de datos catastral que garantice una alta calidad de los datos, exactitud posicional y que evite la duplicidad de información, esto significa que no es imprescindible tener equipos computacionales sofisticados sino buena voluntad de todos los niveles de la administración para compartir los datos, evitando las duplicaciones de información y de inversiones, viabilizando que todos puedan generar la información temática de su interés, derribando la idea de un sistema único.

5. ÍNDICES DE POBREZA Y CADASTRO MULTIFINALITARIO

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, podemos encontrar una relación entre los lugares del territorio en donde los índices de pobreza son más altos, con las zonas del país que se encuentran desactualizadas catastralmente, teniendo en cuenta que son zonas que se han visto afectadas por la violencia, por el conflicto armado, el desplazamiento forzado, como se comentaba, esto desencadena un abandono de tierras, un conflicto por la tenencia y propiedad, un conflicto por el uso y la destinación del suelo, en la obligación en la que se ven las personas que son despojadas de sus tierras de ubicarse en cualquier otro lugar, en dónde sus condiciones de vida se ven completamente afectadas.

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en Colombia el 75,5% de los municipios son rurales, los cuales abarcan el 94,4% del territorio nacional. En ellos vive el

32% de la población, sin embargo, el 64% de los hogares rurales no tiene acceso a la tierra y de los 3.718.000 predios rurales inscritos en el catastro nacional, 1,7 millones no cuentan con títulos formales de propiedad. Con los acuerdos de paz en Colombia se establece un proceso de formalización de la propiedad privada mediante la asignación de títulos para quienes ya tienen posesión sobre la tierra. y restituir y reparar a quienes la perdieron en medio de la violencia.

Los datos arrojados en la Encuesta de Calidad de Vida y la Misión Rural contratada por el gobierno de Santos, indican que la población que habita en el campo presenta unos niveles de pobreza que muestran un profundo atraso; pues mientras la población urbana tiene hasta nueve años de escolaridad, los habitantes rurales solo llegan a poco más de cinco, con problemas tanto de cobertura como de calidad y pertinencia de la educación impartida.

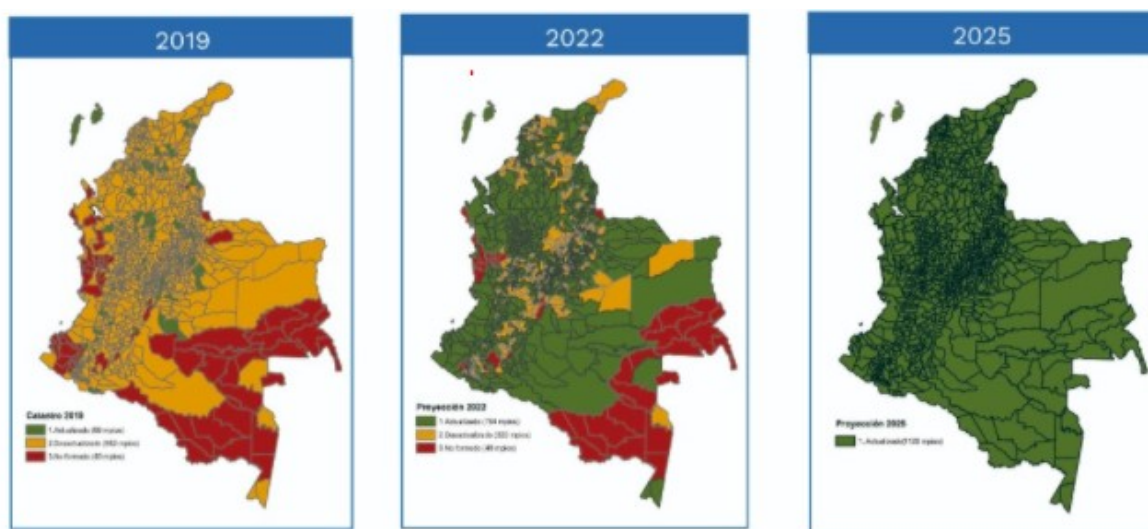
Por otra parte, en cuanto a la cobertura de agua y saneamiento apenas llega al 53 % en el campo, mientras que en la zona urbana es del 92 %. En lo que corresponde a la salud, el problema surge debido a las difíciles condiciones de acceso por la distancia, los costos de

atención y a que la oferta no se ajusta a la población que la demanda. El 42,8 % de los habitantes rurales están en pobreza, 12 puntos por encima del total nacional. Así mismo, la pobreza monetaria extrema, o indigencia, es del 19,1 %, 10 puntos por encima del total nacional. Así mismo, la Misión Rural destaca que los productores campesinos son aún más pobres que los asalariados del campo.

Todos estos datos nos permiten identificar una de las causas del problema y la posible solución, como bien se describió anteriormente, un catastro multifinalitario beneficia a la población, teniendo en cuenta que aspectos como el acceso a la salud, centros educativos, acceso a vías, entre otros, son importantes para medir las condiciones de vida que presenta una población, es por esto, que llevar un censo o inventario no solo de la propiedad de la tierra sino de todos los recursos y servicios que se ofrecen en el territorio contribuyen al desarrollo y al crecimiento del país.

Con la implementación del catastro multifinalitario, se espera que para el año 2022 el 60% del territorio se encuentre formado y actualizado, que corresponde a 650 municipios de los 1102 que se encuentran en el país, igualmente serian vinculados 185 territorios con presencia de grupos étnicos y 108 con algún ecosistema ambiental estratégico, para que en el año 2025 el territorio alcance el cien por ciento de su actualización catastral.(Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2019)

Figura 3- Evolución del estado catastral para los años 2019, 2022 y 2025



Fuente: plan nacional de Desarrollo 2019-2022

6. CONCLUSIONES

Una vez analizados los datos suministrados por el DANE, por el Departamento Nacional de Planeación y por el Documento CONPES 3958, se establece que el catastro como se conoce hoy en día no es útil para el desarrollo que enfrentan los municipios, debido a que se presentan inconsistencias lo que lleva a un gran atraso, lo que ocasiona que no funcione como soporte para la toma de decisiones en el territorio, por eso se requiere de un catastro, con múltiples fines, esto quiere decir que aparte de su fin como medio para el recaudo fiscal, pueda servir como toma de decisiones sobre el ente territorial favoreciendo así a la población que lo habita.

En Colombia al contar con muchas regiones afectadas por el conflicto y la pobreza, se requiere de un catastro multifinlatario que contribuya a la creación de políticas públicas focalizadas a este tipo de población en donde se requiere tener información clara y precisa que permita redireccionar las subvenciones y recursos que entrega el estado para las poblaciones que lo requieran en materia de finalización del conflicto, identificar cuáles zonas requieren nuevas infraestructuras como vías, vivienda, salud, educación que esté en condiciones de satisfacer la demanda, identificar lugares en los cuales se requiere sean dispuestos nuevos colegios, universidades, todo esto teniendo en cuenta que no solo es una entidad la que requiere de esta información y dejando en claro que un catastro de múltiples fines se logra si

se piensa en trabajar en equipo, aunque cada entidad dirija la información que recoge para un propósito en específico si el conjunto de esta constituye a la posibilidad de crecer como nación.

Referencias

BERMÚDEZ, J. A. P.; GAROLERA, J. F. **Una aproximación al catastro en Colombia.** UD y la geomática. 2007. 22 P. Disponible en <<https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/UDGeo/article/view/3664>>. Recuperado el 25 de Junio. 2020.

Departamento Nacional de Planeación. **Documento Conpes 3981.** Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022. 2019. 29 p. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3981.pdf>. Recuperado el 12 de agosto.2020.

Erba, D. **Gestión de la información territorial municipal a través del catastro multifinalitario.** Estudios de la Gestión: revista internacional de administración. 2017. 23 p. Disponible en <<https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/eg/article/view/569>>. Recuperado el 21 de junio. 2020.

Escobar, N., & Cárdenas, J. H. **Retos de un nuevo Sistema Catastral en el marco de Construcción de Paz en Colombia.** Revista de Ingeniería. 2018. 8 p. Disponible es <<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/full/10.16924/revinge.46.9>>. Recuperado el 25 de junio.2020.

Márquez, Germán. **Colombia: Ambiente, pobreza, violencia.** Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología. 2003. 14 p. Disponible en <<https://www.redalyc.org/pdf/705/70503604.pdf>>. Recuperado el 13 de agosto.2020.

MOLINA LÓPEZ, L., BARRETO MONTERO, L. F. **Catastro y planificación territorial: desafíos para implementar los acuerdos de la habana.** 2018. 10 p. Disponible es <<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/full/10.16924/revinge.46.11>>. Recuperado el 24 de junio.2020.

Pérez Burgos, J. I., & Restrepo Rodríguez, S. **Catastro como instrumento para el desarrollo territorial.** Revista de ingeniería. 2018. 8 p. Disponible en <<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.16924/revinge.46.7>>. Recuperado

el 24 de junio.2020.

Ruiz, N. Y. **El desplazamiento forzado en Colombia: una revisión histórica y demográfica.** Estudios demográficos y urbanos. 2011. 37 p.

Disponibile en < <http://www.scielo.org.mx/pdf/educm/v26n1/2448-6515-educm-26-01-141.pdf>>. Recuperado el 14 de agosto.2020

Colombia: Consejo Nacional De Política Económica y Social. **CONPES 3859.** 2016. 86 p.

Disponibile en

<<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>>.

Recuperado el 14 de agosto.2020

Téllez Cely, A.;Ayala Chavarría, D. R. **Un modelo del componente físico en el catastro multipropósito como apoyo al desarrollo municipal caso (Tenjo Cundinamarca).** 2019.

104 p. Disponible en <

<http://repository.udistrital.edu.co/bitstream/11349/22519/1/TellezCelyAlejandra2019.pdf>>.

Recuperado el 23 de julio.2020

VILLAMIZAR, Juan Carlos. **La reforma agraria: la paz con las FARC, un compromiso aplazado de nuevo.** Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura. 2020. 32 p.

Disponibile en < <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7372489>>. Recuperado el 13 de agosto.2020