

**Documento del
Banco Mundial**

EXCLUSIVAMENTE PARA USO OFICIAL

Informe n.º 107992-CO

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO
DOCUMENTO PROGRAMÁTICO PARA UN PRÉSTAMO PROPUESTO
POR UN MONTO DE EUR 716,5 MILLONES (EQUIVALENTES A USD 800 MILLONES)

A FAVOR DE
LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
PARA EL
PRIMER FINANCIAMIENTO PROGRAMÁTICO PARA POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL

2 de noviembre de 2016

Prácticas Mundiales de Desarrollo Social, Urbano y Rural, y Resiliencia
Prácticas Mundiales de Buen Gobierno
Unidad de Gestión de Colombia y México
Región de América Latina y el Caribe

Este documento se pone a disposición del público antes de ser sometido a la consideración del Directorio Ejecutivo, lo que no implica presunción de resultado alguno. Este documento podrá modificarse luego de que el Directorio Ejecutivo lo analice, y el documento actualizado se pondrá a disposición del público de conformidad con la política del Banco sobre acceso a la información.

COLOMBIA: AÑO FISCAL DEL GOBIERNO
1 de enero al 31 de diciembre
EQUIVALENCIAS MONETARIAS
(Tipo de cambio vigente al 30 de septiembre de 2016)

COP 2942,56 = USD 1,00
USD 1,00 = EUR 0,89561596

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
ANT	Agencia Nacional de Tierras
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAR	Corporación Autónoma Regional
CCE	Colombia Compra Eficiente
CGN	Contaduría General de la Nación
CIEFP	Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COP	Peso colombiano
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DEG	Derechos especiales de giro
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
FPD	Financiamiento para políticas de desarrollo
FUT	Formulario Único Territorial
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
IVA	Impuesto al valor agregado
LADM	Modelo de Dominio para la Gestión del Territorio
LCF	Línea de crédito flexible
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ORIP	Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos
PGOT	Política General de Ordenamiento Territorial
PIB	Producto interno bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
SECOP	Sistema Electrónico de Contratación Pública
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SNAT	Sistema Nacional de Administración de Tierras
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
USD	Dólar estadounidense

Vicepresidente:	Jorge Familiar
Director de país:	Gerardo M. Corrochano
Directores principales de Prácticas Mundiales:	Ede Jorge Ijjasz-Vasquez Deborah L. Wetzel
Gerentes de Prácticas:	Ming Zhang Arturo Herrera Gutiérrez
Gerentes de proyecto:	Angélica Núñez del Campo Pedro Arizti

COLOMBIA

PRIMER FINANCIAMIENTO PROGRAMÁTICO PARA POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL

ÍNDICE

RESUMEN DEL PRÉSTAMO Y PROGRAMA PROPUESTOS	vi
1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO NACIONAL	1
2. MARCO DE POLÍTICAS MACROECONÓMICAS.....	4
2.1 ACONTECIMIENTOS ECONÓMICOS RECIENTES	4
2.2 PANORAMA MACROECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA.....	6
2.3 VÍNCULOS CON EL FMI.....	14
3. EL PROGRAMA DEL GOBIERNO	14
4. LA OPERACIÓN PROPUESTA.....	16
4.1 VÍNCULO CON EL PROGRAMA DEL GOBIERNO Y DESCRIPCIÓN DE LA OPERACIÓN.....	16
4.3 VÍNCULO CON EL MARCO DE ALIANZA CON EL PAÍS, OTRAS OPERACIONES DEL BANCO Y LA ESTRATEGIA DEL GRUPO BANCO MUNDIAL	32
4.4 CONSULTAS Y COLABORACIÓN CON ASOCIADOS EN LA TAREA DEL DESARROLLO	33
5. OTRAS CUESTIONES RELATIVAS AL DISEÑO Y A LA EVALUACIÓN INICIAL.....	33
5.1 EFECTO EN LA POBREZA Y LA SITUACIÓN SOCIAL.....	33
5.2 ASPECTOS AMBIENTALES.....	34
5.3 ASPECTOS RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, LOS DESEMBOLSOS Y LAS AUDITORÍAS.....	35
5.4 SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS	36
6. RESUMEN DE LOS RIESGOS Y LA MITIGACIÓN	37
ANEXO 1. MATRIZ DE POLÍTICAS Y RESULTADOS	39
ANEXO 2. CARTA DE INTENCIONES SOBRE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO.....	45
ANEXO 3. ANEXO SOBRE LAS RELACIONES CON EL FONDO	49
ANEXO 4. CUADRO DE ANÁLISIS AMBIENTAL Y DE LOS ASPECTOS SOCIALES Y RELATIVOS A LA POBREZA	51
ANEXO 5. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS EN LA POBREZA Y LA SITUACIÓN SOCIAL	60
ANEXO 6. FUNDAMENTOS ANALÍTICOS	81
ANEXO 7. EL DESARROLLO TERRITORIAL Y EL NUEVO CATASTRO EN COLOMBIA	85
ANEXO 8. ADHESIÓN DE COLOMBIA A LA OCDE: POLÍTICA TERRITORIAL.....	95
ANEXO 9. VÍNCULOS ENTRE LA SERIE DE FPD Y EL PND 2014-2018	97

El Primer Financiamiento Programático para Políticas de Desarrollo Territorial fue elaborado por un equipo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento integrado por Angélica Núñez (cogerente de proyecto y especialista superior en desarrollo urbano, GSURR), Pedro Arizti (cogerente de proyecto y especialista superior en sector público, GGODR), Nancy Lozano (economista superior especializada en desarrollo urbano, GSURR), Victoria Stanley (especialista superior en desarrollo rural, GSURR), Miguel Fernando Pinedo (especialista superior en desarrollo rural, GFADR), Carlos Rodríguez Castelan (economista superior, GPVDR), Stamatis Kotouzas (especialista en administración de tierras, GSURR), Eduardo Malasquez (consultor contratado por períodos prolongados, GPVDR), Eguiar Lizundia (consultor de corto plazo sobre gobernanza, GGODR), Laura Zoratto (economista superior, GGODR), Vanessa Velasco (consultora de corto plazo superior sobre desarrollo urbano, GSURR), Beatriz Eraso Puig (especialista en desarrollo urbano, GSURR), Ivonne Moreno (consultora sobre administración de tierras, GSURR), Robert H. Montgomery (especialista principal en desarrollo urbano, GENDR), Raúl Tolmos (especialista en medio ambiente, GENDR), Carlos Tomás Pérez-Brito (especialista superior en desarrollo social, GSURR), Jasmin Chakeri (economista superior, GMFDR), Jeannette Estupiñan (especialista superior en gestión financiera, GGODR), Mariángeles Sabella (consejera jurídica superior, LEGEN), Víctor Ordóñez (oficial superior de finanzas, WFAA), Marcelo Fabre (especialista superior en desarrollo social), Patricia Acevedo (ayudante de programa, GSURR).

RESUMEN DEL PRÉSTAMO Y PROGRAMA PROPUESTOS

COLOMBIA

PRIMER FINANCIAMIENTO PROGRAMÁTICO PARA POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL

Prestatario	República de Colombia
Organismo de ejecución	Departamento Nacional de Planeación
Datos sobre el financiamiento	Préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) Condiciones: Préstamo flexible del BIRF; vinculado al compromiso con margen fijo y reembolso único Monto: EUR 716,5 millones
Tipo de operación	Primera de una serie de dos operaciones de financiamiento programático para políticas de desarrollo de tramo único
Objetivos de desarrollo del programa	Apoyar los esfuerzos del Gobierno de Colombia dirigidos a: i) fortalecer las instituciones para la gestión de las tierras y la planificación territorial, y ii) mejorar la priorización de las inversiones y la gestión financiera en el nivel subnacional.
Indicadores de resultados	<p>Pilar 1: Fortalecimiento de los sistemas y las instituciones de gestión de las tierras y mejora de la planificación territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Porcentaje de la superficie cubierta por el programa piloto de catastro para el cual se ha recolectado nueva información catastral (valor de referencia: 0 en 2016; objetivo: 70 % en 2018) ii) Cantidad de convenios administrativos a través de los cuales el Gobierno nacional ha delegado funciones a los Gobiernos locales luego de la evaluación de la capacidad local (valor de referencia: 0 en 2016; objetivo: 2 en 2018) iii) Cantidad de predios de zonas rurales con derechos de propiedad formalizados a través del nuevo proceso (valor de referencia: 0 en 2016; objetivo: 40 000 en 2018) <i>(de los cuales se realizará un seguimiento de la cantidad de predios de zonas rurales con derechos de propiedad formalizados para mujeres)</i> iv) Porcentaje de proyectos de desarrollo rural cofinanciados que tienen un enfoque territorial (valor de referencia: 16 % en 2016; objetivo: 100 % en 2018) v) Cantidad de planes territoriales y de uso del suelo preparados o actualizados en el marco de los Planes de Ordenamiento Territorial Modernos (valor de referencia: 0 en 2016; objetivo: 80 en 2018) <p>Pilar 2: Mejora de la información fiscal, priorización de las inversiones y fortalecimiento de la gestión financiera del gasto subnacional</p> <ul style="list-style-type: none"> vi) Cantidad de nuevos Contratos Plan firmados (valor de referencia: 0 en 2016; objetivo: 8 en 2018) vii) Cantidad de informes preparados y presentados por los municipios a las autoridades nacionales (valor de referencia: 233 en 2016; objetivo: 190)

	<p>en 2018)</p> <p>viii) Porcentaje de entidades públicas nacionales que presentan informes conforme a las nuevas normas contables (valor de referencia: 0 en 2016; objetivo: 90 % en 2018)</p> <p>ix) Cantidad de proyectos de inversión estándares diseñados y disponibles para ser adoptados por los Gobiernos subnacionales (valor de referencia: 0 en 2016; objetivo: 50 en 2018)</p>
Calificación general del riesgo	Moderado
Riesgos climáticos y de desastres (obligatorio para los países de la Asociación Internacional de Fomento)	<p><i>i) ¿Existen riesgos climáticos y de desastres a corto y largo plazo pertinentes para la operación (según se hayan determinado como parte de la calificación de riesgos ambientales y sociales realizada con la Herramienta de Evaluación Sistemática de Riesgos Operativos)?</i> Sí <input type="checkbox"/> No <input checked="" type="checkbox"/></p> <p><i>En caso afirmativo, ii) resuma brevemente estos riesgos en la sección sobre riesgos e indique las medidas de fortalecimiento de la capacidad de adaptación al cambio climático que podrían ayudar a abordarlos.</i></p>
Número de identificación de la operación	P158520

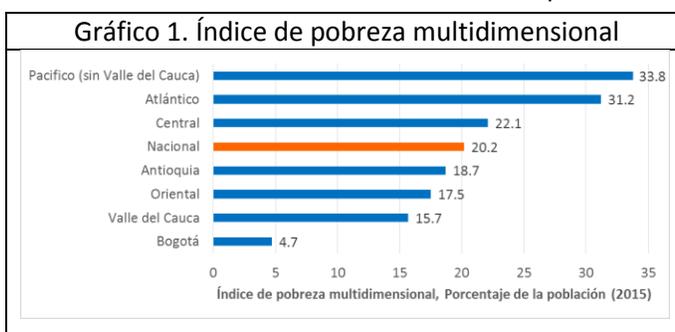
**DOCUMENTO PROGRAMÁTICO DEL BIRF PARA UN PRIMER
FINANCIAMIENTO PROGRAMÁTICO PARA POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL PROPUESTO
PARA LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO NACIONAL

1. En este documento programático se presenta un préstamo para políticas de desarrollo propuesto por valor de EUR 716,5 millones para el Gobierno de Colombia, la primera de una serie de dos operaciones de financiamiento programático para políticas de desarrollo de tramo único. El objetivo del financiamiento para políticas de desarrollo (FPD) programático es apoyar los esfuerzos del Gobierno de Colombia dirigidos a: *i) fortalecer las instituciones de gestión de las tierras y la planificación territorial, y ii) mejorar la priorización de las inversiones y la gestión financiera en el nivel subnacional.* La operación propuesta se basa en una cartera de operaciones y estudios analíticos actuales y anteriores del Banco Mundial en las esferas de desarrollo urbano y rural, gestión de tierras, descentralización, gestión financiera y gobernanza subnacional, y los complementa.

2. El fuerte crecimiento económico registrado en Colombia en el último decenio no se extendió a todo su territorio, lo que perpetuó desigualdades históricas. Colombia ha sido uno de los países con

mejor desempeño de la región durante la última década en términos de crecimiento económico. No obstante, siguen existiendo importantes diferencias en las tasas de pobreza y en el nivel de vida entre las zonas urbanas y rurales, entre las distintas regiones e incluso dentro de los departamentos y municipios¹. Por ejemplo, el índice de pobreza multidimensional (2015) (que combina indicadores de los hogares sobre educación, salud, acceso a los servicios y características de las viviendas) pone de manifiesto considerables diferencias entre las diversas regiones (gráfico 1). Las regiones enfrentan diferentes desafíos según su ubicación, especialización económica, características ambientales e incidentes de agitación social y conflicto armado. A pesar del crecimiento sostenido, persiste la "divergencia" en la pobreza regional, lo que significa que en los departamentos más acomodados las tasas de pobreza moderada y extrema se redujeron en un porcentaje mayor que en los departamentos más pobres. A pesar de los esfuerzos encarados para redistribuir la riqueza mediante las regalías del petróleo, la ausencia de políticas para integrar las zonas rurales y urbanas, la organización institucional deficiente,



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2015.

considerables diferencias entre las diversas regiones (gráfico 1). Las regiones enfrentan diferentes desafíos según su ubicación, especialización económica, características ambientales e incidentes de agitación social y conflicto armado. A pesar del crecimiento sostenido, persiste la "divergencia" en la pobreza regional, lo que significa que en los departamentos más acomodados las tasas de pobreza moderada y extrema se redujeron en un porcentaje mayor que en los departamentos más pobres. A pesar de los esfuerzos encarados para redistribuir la riqueza mediante las regalías del petróleo, la ausencia de políticas para integrar las zonas rurales y urbanas, la organización institucional deficiente,

¹ Colombia, que posee un Gobierno unitario, tiene 32 departamentos y 1102 municipios. La diversidad geográfica y la particular forma en la que se pobló Colombia dieron como resultado la formación de seis regiones. Si bien estas regiones no representan jurisdicciones oficiales, son ampliamente reconocidas por las características comunes en lo que se refiere al clima, la cultura, los recursos y las dificultades. Estas regiones son las siguientes: Caribe, Llanos, Pacífico, Centro-Oriente, Centro-Sur-Amazonia y Eje Cafetero y Antioquia. En el anexo 10 se presenta más información sobre las relaciones fiscales intergubernamentales en Colombia.

las escasas inversiones en las zonas rurales y la capacidad limitada de las instituciones locales han contribuido a ampliar las diferencias regionales².

3. **El desarrollo territorial se ha visto limitado por años de violencia y conflicto armado.** El conflicto está arraigado en las zonas rurales y coexiste con dimensiones de criminalidad que incluyen tráfico de drogas, extorsión y secuestros. Durante décadas, el conflicto ha destruido el capital físico, humano y social, con serias consecuencias para el crecimiento regional. La violencia y el conflicto están concentrados en las zonas rurales y en las regiones con abundantes recursos naturales y limitada presencia del Estado. El subdesarrollo generalizado, la falta de infraestructura adecuada y los riesgos de expropiación han impedido que estas poblaciones locales participen en actividades productivas. La falta de títulos de propiedad y el uso ineficaz de las tierras rurales representan un obstáculo importante para el crecimiento económico, impiden el acceso al financiamiento y las inversiones productivas, y limitan los ingresos tributarios³. Algunos estudios indican que el costo del conflicto ha sido alto, con pérdidas del 2 % al 4,5 % del producto interno bruto (PIB) en las décadas de 1980 y 1990, y una reducción del crecimiento del PIB de 0,3 a 0,5 puntos porcentuales por año⁴.

Recuadro 1. Relaciones fiscales intergubernamentales en Colombia

Colombia es un país unitario dividido en 32 departamentos y 1102 municipios encabezados por funcionarios elegidos por el pueblo y asambleas de representantes elegidos a nivel local (para los departamentos) y ayuntamientos (para los municipios). Las asambleas departamentales son responsables, entre otros aspectos, de aprobar el presupuesto anual del departamento. El gasto público de los Gobiernos subnacionales representó aproximadamente el 8,1 % del PIB en 2011, del cual alrededor del 3 % proviene de ingresos tributarios propios y el resto⁵, de transferencias del Gobierno central.

El Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR)⁶ son los dos principales sistemas de transferencias del Gobierno central a los Gobiernos subnacionales. Los fondos del SGP se transfieren a estos últimos de conformidad con los artículos 356 y 357 de la Constitución para financiar los servicios que se encuentran bajo la jurisdicción de los Gobiernos subnacionales, principalmente, salud, educación y agua y saneamiento. El SGR incluye los sistemas de ingresos, transferencias, instituciones, procedimientos y regulaciones que, de conformidad con los artículos 332, 360 y 361 de la Constitución y la Ley 1530 de 2012, rigen la distribución y la transferencia a los Gobiernos subnacionales de los ingresos provenientes de los recursos naturales no renovables.

El SGR se reformó en 2012⁷ para mejorar la igualdad entre las regiones y la gestión de los recursos. La nueva ley exige el establecimiento de Órganos Colegiados de Administración y Decisión entre el Gobierno nacional y los Gobiernos subnacionales, con el objetivo de mejorar la eficiencia del proceso decisorio relacionado con el uso de regalías, incluida la posibilidad de suspender las transferencias a los Gobiernos subnacionales de desempeño deficiente. La ejecución de los recursos del SGR ha sido sistemáticamente lenta, y se ha comprobado la calidad irregular del diseño de los proyectos y la atomización de las inversiones.

² Algunos de los departamentos más pobres de Colombia, como Sucre, Magdalena y Córdoba, son también los que ocuparon el lugar más bajo en la clasificación en función del índice de desempeño integral del Gobierno, que mide la capacidad de los Gobiernos locales.

³ Se estima que dos tercios de las tierras rurales están ocupadas sin título de propiedad.

⁴ Arias y otros (2014). *Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia*. Universidad de Los Andes, Facultad de Economía.

⁵ Aproximadamente el 60 % de los recursos totales fueron gestionados por los Gobiernos subnacionales en el período 2000-09. Fuente: Informe anual del Banco Interamericano de Desarrollo de 2012, *More than Revenue: Taxation as a Development Tool*. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012). *Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo*. Eds. Corbacho, Ana; Vicente Fretes Cibils y Eduardo Lora. BID (2012). Washington, DC.

⁶ Según la ley anterior, los recursos de regalías se distribuían solamente entre las entidades que producían o transportaban recursos naturales. Mediante la Ley n.º 1530/12, se modificaron los criterios de distribución.

⁷ Véase la Enmienda Constitucional n.º 5 de 2011, Ley 1530 de 2012.

4. **Mediante la operación propuesta se busca apoyar el programa de mediano plazo del Gobierno de Colombia dirigido a lograr un desarrollo territorial más integrado.** En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018, se define un programa de reformas destinado a fortalecer el desarrollo territorial y reducir así las diferencias entre las regiones prósperas y las más rezagadas. Este es un elemento clave del programa de posconflicto y consolidación de la paz del Gobierno. En el PND se incluyen reformas en dos niveles: i) en las políticas e instituciones de nivel nacional para mejorar la gestión de las tierras y la planificación territorial, y ii) en las políticas a nivel subnacional para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y la ejecución de los proyectos. Mediante la operación propuesta se respaldan reformas para establecer un entorno propicio y un marco normativo para el desarrollo territorial integrado, por ejemplo, la reforma del catastro nacional, la creación de instituciones claves de gestión de las tierras y la reforma de los procesos de priorización, coordinación y ejecución de las inversiones subnacionales.

5. **La operación también se basa en el actual programa de posconflicto y consolidación de la paz, y está en estrecha consonancia con los objetivos del marco de alianza con el país elaborado por el Grupo Banco Mundial para Colombia, correspondiente a los años fiscales de 2016 a 2021.** Desde 2012, el Gobierno de Colombia ha entablado un diálogo de paz con el grupo rebelde más grande del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. El primer punto del acuerdo es una "reforma rural integral" para abordar el desequilibrio en el desarrollo económico entre las zonas rurales y urbanas⁸. En este punto, se destaca la necesidad de elaborar programas para formalizar los derechos sobre las tierras, promover el acceso a la tierra y aumentar la productividad rural; crear y actualizar el catastro rural, y mejorar la infraestructura y la provisión de servicios en las zonas rurales. Pese a que en el reciente plebiscito sobre el acuerdo alcanzado en los diálogos de paz en La Habana no se obtuvo el voto de la mayoría, el Gobierno ha expresado su compromiso de estudiar posibles modificaciones del acuerdo con las diferentes partes para lograr un consenso⁹. Si bien no existen estimaciones oficiales de los costos relacionados con el programa de consolidación de la paz, algunas estimaciones indican que los costos pueden ascender a USD 13 000 millones por año. Una gran proporción de estos costos se financiará con fondos del presupuesto nacional¹⁰. Con esta operación se respalda el primer pilar del marco de alianza con el país correspondiente al período 2016-21 (Informe N.º 101552-CO) analizado por los Directores Ejecutivos el 7 de abril de 2016, que tiene por objetivo fomentar el desarrollo territorial equilibrado. Asimismo, se apoya la tarea multisectorial de consolidar la paz, incluida en el marco de alianza con el país.

⁸ Los diálogos de paz y el acuerdo de paz subsiguiente, negociado recientemente en La Habana, incluyeron un programa de cinco puntos: una política de desarrollo agrícola y rural integral; la participación política; el fin del conflicto; el tráfico de drogas; y las reparaciones para las víctimas. Un sexto punto comprende las cuestiones de ejecución, verificación y refrendo. En estos puntos se intenta abordar las causas (por ejemplo, reforma rural y participación política) y los efectos (por ejemplo, reparaciones para las víctimas) del conflicto.

⁹ El 2 de octubre de 2016, los colombianos votaron en un referéndum nacional para responder la siguiente pregunta: "¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?". El "No" se impuso con el 50,2 % de los votos.

¹⁰ El Tiempo (8 de septiembre de 2016). [Http://app.eltiempo.com/economia/sectores/proceso-de-paz-colombia-espera-us-3300-millones-en-donaciones-para-el-posconflicto/16696312](http://app.eltiempo.com/economia/sectores/proceso-de-paz-colombia-espera-us-3300-millones-en-donaciones-para-el-posconflicto/16696312) (última visita: 15 de septiembre de 2016).

2. MARCO DE POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

2.1 ACONTECIMIENTOS ECONÓMICOS RECIENTES

6. **Tras una década de sólida expansión, el crecimiento comenzó a desacelerarse en el período 2014-15 a raíz de la caída de los precios del petróleo.** La economía del país creció, en promedio, un 4,8 % por año entre 2004 y 2014, lo que convirtió a Colombia en uno de los países con el desempeño más satisfactorio de América Latina. Esta expansión fue respaldada por importantes reformas macroeconómicas y estructurales. Las tasas de crecimiento mantuvieron su solidez en 2014 (4,4 %), aunque disminuyeron con respecto al 4,9 % registrado en 2013. El crecimiento del producto se moderó de forma más notable en 2015 y llegó al 3,1 %. El crecimiento ha sido impulsado por la demanda interna, principalmente, el consumo y la inversión del sector privado, aunque la formación bruta de capital se desaceleró considerablemente tras años de sólida expansión. En lo que respecta a la oferta, el crecimiento en 2015 fue impulsado por los servicios financieros, el comercio y la construcción, lo que compensó parcialmente la caída repentina en las industrias extractivas. Durante la última década, el crecimiento fue acompañado de una disminución de la tasa de desempleo, que se redujo a menos del 9 % en 2015.

7. **El deterioro en los términos del intercambio dio como resultado un aumento del déficit en cuenta corriente.** Las exportaciones de petróleo, que habían representado más del 50 % de las exportaciones totales en el período 2012-14, disminuyeron un 51 % en términos de USD, y las exportaciones totales se redujeron un 35 % en 2015. En consecuencia, el déficit en cuenta corriente aumentó al 6,5 % del PIB en 2015, frente al 5,2 % registrado en 2014. El régimen de tipo de cambio flexible de Colombia actuó como la primera línea de defensa frente a las conmociones externas de los precios. El peso se depreció de un promedio de COP 2000 por dólar estadounidense en 2014 a un piso de COP 3435 en febrero de 2016 (para luego bajar nuevamente a COP 2974 en agosto). Si bien la reducción de las importaciones ha sido significativa, la respuesta de las exportaciones a la depreciación ha sido, hasta el momento, más limitada. Las exportaciones de hidrocarburos continuaron disminuyendo considerablemente, mientras que la reducción en otras exportaciones se desaceleró y varias exportaciones de manufactura (por ejemplo, vehículos, autopartes y productos de vidrio y de madera) comenzaron a crecer nuevamente. La inversión extranjera directa neta se redujo del 4,2 % del PIB en 2012 al 2,7 % en 2015, principalmente debido a una disminución de las inversiones en las industrias extractivas. Los préstamos externos tuvieron un papel más destacado en el financiamiento de la balanza de pagos durante los dos últimos años. Los factores de amortiguación del riesgo cambiario siguen siendo sólidos, con reservas internacionales de USD 47 000 millones en julio de 2016, que representan más de 10 meses de importaciones o 3,2 veces más que la deuda externa a corto plazo.

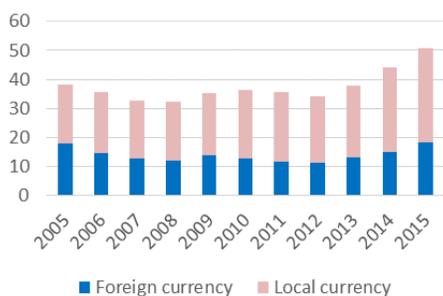
8. **El Banco Central inició un ciclo de restricción de la política monetaria para frenar la inflación.** El efecto del traslado de la depreciación del tipo de cambio a los precios internos, junto con el aumento de los precios de los alimentos debido a la sequía causada por el fenómeno de El Niño y a la huelga de camioneros realizada a mediados de 2016, ocasionó una fuerte aceleración de la inflación, que pasó de un promedio del 2,9 % en 2014 al 9 % en julio de 2016. Con el fin de lograr que la inflación volviera gradualmente al rango previsto del 2 % al 4 %, el Banco Central aumentó paulatinamente las tasas de interés del 4,5 % en septiembre de 2015 al 7,75 % en agosto de 2016. Las autoridades monetarias mantienen su firme compromiso con las políticas de estabilidad de precios.

9. **El sector financiero de Colombia está dominado por los bancos, los que informan indicadores financieros sólidos a pesar de la desaceleración económica.** El sistema financiero de Colombia tiene un

sector bancario comparable a los países de PIB per cápita, tamaño y características demográficas similares, aunque la intermediación del mercado de capitales para el sector privado sigue siendo inferior al potencial. Con la restricción monetaria de los últimos 12 meses, el rápido crecimiento del crédito para el sector privado ha disminuido ligeramente del 18,1 % (interanual) en diciembre de 2015 al 10,8 % en mayo de 2016. En febrero de 2016, el organismo de calificación crediticia Standard and Poor's revisó a negativa la perspectiva de los tres bancos más importantes de Colombia (Bancolombia, Banco de Bogotá y Davivienda), en consonancia con su perspectiva negativa sobre el soberano. En general, los indicadores de solidez financiera siguen siendo fuertes, pese a que sufrieron un cierto deterioro el año pasado. La capitalización del sistema bancario sigue siendo adecuada, con una relación de suficiencia de capital del 16 % en mayo de 2016, aunque disminuyó con respecto al 17 % registrado en 2014. La rentabilidad se mantiene relativamente alta, con un rendimiento del capital del 13,7 %, lo que refleja, en parte, la concentración del sector bancario. Los préstamos no redituables han aumentado ligeramente en los últimos meses del 2,9 % en diciembre de 2015 al 3,3 % en agosto de 2016. Colombia ha introducido regulaciones de capital y liquidez acordes con las normas internacionales; sin embargo, la supervisión de los conglomerados, una cuestión clave, continúa siendo un desafío que se debe abordar.

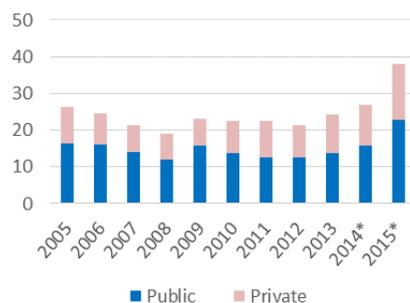
10. **La disminución de los ingresos provenientes del petróleo ha creado considerables presiones fiscales.** Los ingresos fiscales del Gobierno central relacionados con el petróleo se redujeron en un 2,1 % del PIB entre 2013 y 2015. Al mismo tiempo, otras presiones de gasto han pasado a ocupar un primer plano, con un aumento de los intereses de la deuda del 2,2 % del PIB en 2013 al 2,6 % en 2015. Los esfuerzos por mantener el déficit fiscal en niveles manejables se han basado, en parte, en las inversiones públicas; sin embargo, no existe mucho margen para nuevas reducciones drásticas en esta categoría a mediano plazo sin perjudicar las perspectivas de crecimiento. La conclusión del acuerdo de paz también implicará un gasto público adicional. Por lo tanto, si bien el curso de consolidación fiscal que exige la Regla Fiscal requiere una reducción del déficit del 2,9 % del PIB entre 2016 y 2022 (equivalente a una reducción del 2,2 % del PIB en 2015 al 1 % en 2022 en términos estructurales), las presiones fiscales adicionales generan la necesidad de crear un margen fiscal aún más amplio.

Gráfico 2. Colombia: Deuda pública bruta (% del PIB)



Fuente: Fondo Monetario Internacional y cálculos del personal del Banco Mundial.

Gráfico 3. Deuda externa (% del PIB)



*Preliminar.
Fuente: Banco Central y cálculos del personal del Banco Mundial.

Foreign currency	Moneda extranjera
Local currency	Moneda local
Public	Pública
Private	Privada

11. **A fin de mantener la sostenibilidad fiscal, en 2014, las autoridades de Colombia pusieron en marcha reformas del ingreso y el gasto.** Para garantizar que la Regla Fiscal se continúe aplicando en el contexto de la disminución de los precios del petróleo, el país promulgó una reforma tributaria en 2014, mediante la cual se aumentó el impuesto sobre la renta de las sociedades y se extendieron varios impuestos temporales, lo que incrementó los ingresos no provenientes del petróleo en aproximadamente un 0,6 % del PIB en 2015. En la ley también se estableció una comisión de expertos para estudiar otras opciones de reforma tributaria, por ejemplo, reducir la evasión y lograr que el sistema tributario sea más equitativo y eficiente. En lo que respecta al gasto, el Gobierno redujo el presupuesto en COP 6,2 billones (una reducción del 0,8 % del PIB con relación al presupuesto aprobado) en 2014. En 2015 se aplicaron reducciones presupuestarias similares, que llegaron a COP 9 billones (1,1 % del PIB). Estas medidas ayudaron a contener el déficit del Gobierno central en un 3 % del PIB (2,2 % en términos estructurales) en 2015. El déficit del sector público no financiero ascendió a alrededor del 3,4 % del PIB en 2015, debido a que los Gobiernos municipales y departamentales aumentaron el gasto y registraron déficits reducidos.

12. **La deuda externa ha aumentado en los últimos años, impulsada por los déficits fiscales más elevados y el efecto de la depreciación en la deuda expresada en divisa extranjera.** La deuda pública bruta osciló entre el 30 % y el 40 % del PIB durante gran parte de la última década, antes aumentar al 44,2 % del PIB en 2014 y al 50,6 % en 2015, tras la disminución de los precios del petróleo y la depreciación del peso (gráfico 2). La deuda externa privada, que también se vio afectada por la depreciación, aumentó un 4 % del PIB entre 2014 y 2015. La deuda externa total, de la cual la deuda pública representó aproximadamente dos tercios, ascendió al 37,9 % del PIB a fines de 2015 (gráfico 3).

2.2 PANORAMA MACROECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

13. **Se prevé que Colombia experimentará una recuperación gradual, pero sostenida, a partir de 2017.** La reducción de las exportaciones debida a los bajos precios del petróleo continuará influyendo en el crecimiento a corto plazo. La racionalización del gasto del Gobierno y las tasas de interés más altas mantendrán controlada la demanda de inversiones, pero el programa de infraestructura de cuarta generación fomentará la recuperación de la inversión a fines de 2017 y en 2018. La conclusión satisfactoria del proceso de paz puede dar un nuevo impulso a la actividad económica durante el período que comprende la proyección. Las reformas estructurales tendientes a respaldar la competitividad y la diversificación ayudarán a acelerar la recuperación en el mediano plazo. En consecuencia, se prevé que el crecimiento se recuperará y aumentará del 2 % en 2016 al 3 % en 2017 y al 3,5 % en 2018.

14. **La cuenta corriente mejorará gradualmente.** A corto plazo, las mejoras en el déficit en cuenta corriente provendrán de la mayor reducción de las importaciones, aunque se prevé una respuesta gradual y retrasada de las exportaciones en las exportaciones no tradicionales durante el período que comprende la proyección, especialmente en los productos de manufactura y agricultura. Se prevé que el déficit en cuenta corriente será financiado principalmente por la inversión extranjera directa neta y las entradas de la cartera, y que la diferencia será cubierta con financiamiento externo. Asimismo, Colombia continúa teniendo acceso a una línea de crédito flexible (LCF) precautoria del Fondo Monetario Internacional (FMI), que comprende aproximadamente USD 11 500 millones en financiamiento contingente.

15. **Las presiones inflacionarias disminuirán hacia fines de 2016.** Los aumentos de precios comenzarán a desacelerarse en respuesta a tres factores: i) las alzas de las tasas de interés; ii) el fin de la sequía causada por el fenómeno de El Niño, y iii) la estabilización del tipo de cambio. Se anticipa que la inflación se mantendrá por encima del rango previsto del Banco Central en 2016, y que convergerá hacia un 4 % para fines de 2017. El Banco Central mantendrá su firme compromiso con la estabilización de los precios y actuará según sea necesario.

Cuadro 1. Colombia: Principales indicadores económicos, 2012-18

	Estimado				Proyectado		
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Variación porcentual anual, salvo que se indique lo contrario						
Sector real							
PIB real	4,0	4,9	4,4	3,1	2,0	3,0	3,5
Contribuciones:							
Consumo	3,9	3,7	3,5	3,0	1,7	2,2	2,6
Inversión	1,3	1,8	2,7	0,8	-0,1	0,7	0,9
Exportaciones netas	-1,4	-0,7	-2,4	-1,2	0,4	0,2	-0,1
Tasa de desempleo (definición nacional)	10,4	9,6	9,1	8,9			
Deflactor de PIB	3,0	2,0	2,1	2,6	3,7	3,6	3,3
Índice de precios al consumidor (CPI)	3,2	2,0	2,9	5,0	7,5	4,8	3,2
Cuentas fiscales (Gobierno central)							
Ingresos	16,1	16,9	16,6	16,2	14,9	15,5	16,0
Gastos	18,4	19,2	19,1	19,1	18,8	18,8	18,7
Saldo fiscal (Gobierno central)	-2,3	-2,3	-2,4	-2,9	-3,9	-3,3	-2,7
Cuentas fiscales (sector público no financiero)							
	Porcentaje del PIB, salvo que se indique lo contrario						
Ingresos	28,3	28,1	27,7	26,7	26,4	26,6	27,0
Gastos	28,2	29,1	29,4	30,1	29,0	29,2	29,5
Saldo fiscal (sector público no financiero)	0,1	-1,0	-1,7	-3,4	-2,6	-2,6	-2,5
Deuda pública bruta*	34,1	37,8	44,2	50,6	50,2	49,8	48,9
	Variación porcentual anual, salvo que se indique lo contrario						
Cuentas monetarias seleccionadas							
Base monetaria	10,0	15,3	7,0	18,4			
Crédito al sector privado	16,3	12,1	14,7	15,5			
Tasa de interés de política	4,25	3,25	4,50	5,75			
Sector externo							
	Porcentaje del PIB, salvo que se indique lo contrario						
Saldo en cuenta corriente	-3,1	-3,2	-5,2	-6,5	-5,5	-5,0	-4,5
Importaciones de bienes y servicios no financieros (variación porcentual, real)	9,1	6,0	7,8	3,9	-1,5	0,8	2,3
Exportaciones de bienes y servicios no financieros (variación porcentual, real)	6,0	5,2	-1,3	-0,7	0,0	2,5	3,6
Inversión extranjera directa (neta)	4,2	2,3	3,3	2,7	4,1	3,0	2,9
Reservas brutas (miles de millones de USD, al final del período)	37,5	43,6	47,3	46,7			
En meses de importaciones del año próximo	6,4	7,0	9,2	10,5			
Como porcentaje de la deuda externa a corto plazo	363	362	331	320			
Deuda externa	21,3	24,2	26,8	37,9			
Relación de intercambio (variación porcentual)	3,1	-2,0	-3,4	-16,9			
Tipo de cambio (COP/USD, promedio)	1798	1869	2000	2744			
Partidas informativas							
PIB nominal (millones de USD, corriente)	369385	380169	378624	291592	268919	279538	298352
PIB nominal (miles de millones de COP, corriente)	664240	710497	757506	800849	847095	898156	958605
Producción de petróleo (cientos de miles de barriles/día)	944	1010	990	1.004	921	913	908

Precio del petróleo (precio de contado del crudo Brent, USD/barril) 112,0 108,9 98,9 52,4 39,7 53,2 59,9

*Incluye a Ecopetrol. *Fuente:* Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), DANE, FMI y estimaciones del personal del Banco Mundial.

Cuadro 2. Colombia: Principales indicadores fiscales, 2012-18 (Gobierno central)

	Preliminar				Proyectado		
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total de ingresos	16,1	16,9	16,6	16,2	14,9	15,5	16,0
Ingresos tributarios	14,3	14,2	14,3	14,5	14,1	14,8	15,4
Impuesto sobre la renta neto y utilidades	6,6	6,3	5,0	4,6	4,3	4,4	4,7
Impuesto al valor agregado	5,5	4,9	5,1	5,2	5,4	5,8	6,0
Comercio internacional	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5
Impuesto sobre las transacciones financieras	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
Impuesto de sellos y otros impuestos	1,0	1,6	2,8	3,3	3,2	3,4	3,4
Ingresos no tributarios	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Ingresos de capital	1,6	2,5	2,2	1,6	0,7	0,6	0,5
De los cuales: dividendos de Ecopetrol	1,1	1,9	1,4	0,5	0,1	0,0	0,0
Gastos totales	18,4	19,2	19,1	19,1	18,8	18,8	18,7
Gastos corrientes	14,5	14,6	14,8	15,1	15,6	15,7	15,4
Sueldos y salarios	2,1	2,1	2,3	2,3	2,4	2,4	2,3
Bienes y servicios	0,8	0,9	0,8	0,8	0,7	0,6	0,5
Interés	2,4	2,3	2,2	2,6	3,2	3,2	3,1
Transferencias corrientes	8,7	9,2	9,4	9,4	9,4	9,4	9,5
Otros	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gastos de capital	3,9	4,5	4,3	4,0	3,2	3,1	3,3
Formación de capital fijo	2,8	3,2	3,0	2,7	1,8	1,5	1,8
Transferencias de capital	1,1	1,3	1,3	1,3	1,4	1,6	1,5
Saldo primario	0,1	0,0	-0,2	-0,3	-0,7	0,0	0,4
Saldo fiscal general	-2,3	-2,3	-2,4	-2,9	-3,9	-3,3	-2,7
Necesidades de financiamiento	6,5	5,7	7,1	7,5	7,7	6,7	5,5
Saldo fiscal general	2,3	2,3	2,4	2,9	3,9	3,3	2,7
Amortizaciones	3,0	2,8	2,9	3,3	2,0	2,4	2,3
Otro*	1,2	0,6	1,7	1,3	1,8	1,0	0,5
Partidas informativas							
Ingresos tributarios del Gobierno central no correspondientes al petróleo	12,7	12,7	13,1	13,9	14,1	14,5	14,8
Ingresos del sector público no financiero	28,3	28,1	27,7	26,7	26,4	26,6	27,0
Gastos del sector público no financiero	28,2	29,1	29,4	30,1	29,0	29,2	29,5
Saldo del sector público no financiero	0,1	-1,0	-1,7	-3,4	-2,6	-2,6	-2,5

*Incluye atrasos, reclamaciones judiciales y ahorros. ^Según se define en la Regla Fiscal que entró en vigor en 2012.

Fuente: MHCP, FMI y estimaciones del personal del Banco Mundial.

Cuadro 3. Requisitos y fuentes de financiamiento de la balanza de pagos, 2013-18

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Requisitos de financiamiento	35 854	45 587	42 858	38 739	41 783	39 288
Déficit en cuenta corriente	12 326	19 593	18 925	14 893	13 931	13 419
Amortización de la deuda externa	16 582	21 557	23 518	23 732	27 910	25 869
A mediano y largo plazo	6272	9584	9278	9162	12470	10115
A corto plazo	10 310	11 973	14 240	14 570	15 440	15 754

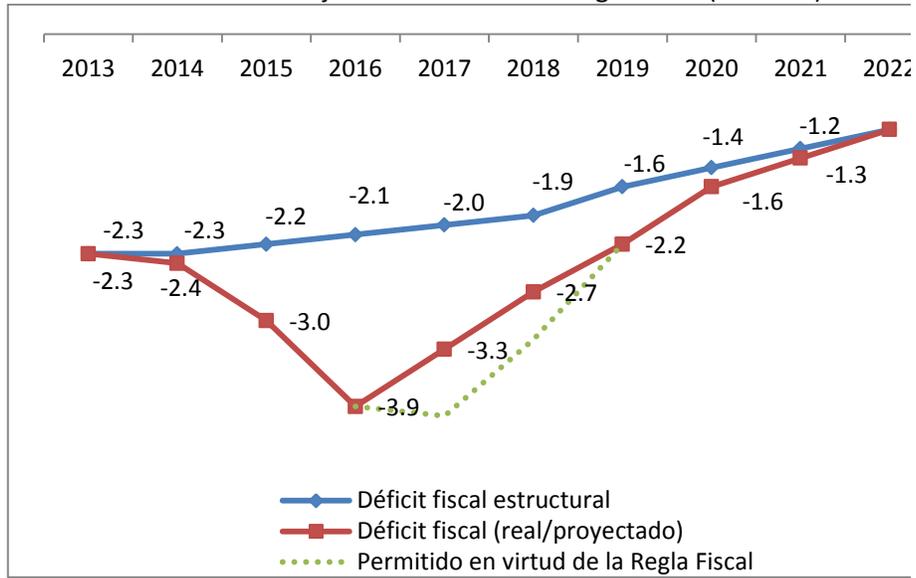
Reservas brutas acumuladas	6946	4437	415	114	-58	0
Fuentes de financiamiento	35 854	45 587	42 858	38 739	41 783	39 288
Inversión extranjera directa (neta)	8557	12 426	7 891	10 921	8424	8670
Desembolsos de la deuda externa	29 173	31 190	32 531	29 805	34 913	31 211
A mediano y largo plazo	17 200	16 950	17 960	14 365	19 159	16 183
A corto plazo	11 973	14 240	14 570	15 440	15 754	15 027
Otros flujos de capital (netos)	-1876	1971	2436	-1 987	-1554	-593

Fuente: Banco de la República, MHCP, FMI y estimaciones del personal del Banco Mundial.

16. **La Regla Fiscal continuará siendo la base de la política fiscal, pero se necesitarán medidas fiscales adicionales para cumplir con dicha regla.** El Gobierno ha introducido otro conjunto de medidas para mejorar la movilización de recursos y reducir los gastos a partir de 2016. Entre estas medidas se incluyen iniciativas para reducir la evasión fiscal¹¹. Asimismo, el Gobierno comenzó a aplicar una reducción de COP 6 billones (0,7 % del PIB) en el presupuesto de 2016. Esto incluye una reducción del 2,5 % y del 2 % del gasto en salarios y gastos generales en comparación con el presupuesto aprobado (las primeras son medidas de contención de los salarios, ya que el gasto agregado de esta partida es ligeramente mayor que en 2015). Estas medidas, respaldadas por la serie de FPD programáticos de mejoramiento de la sostenibilidad fiscal y la competitividad, ayudarán al Gobierno central a lograr el objetivo de déficit del 3,9 % del PIB en 2016 (2,1 % en términos estructurales). Sin embargo, se necesitarán otras medidas de consolidación fiscal durante los próximos dos o tres años, en especial en lo que respecta al ingreso, para garantizar que se continúe aplicando la Regla Fiscal, que exige una reducción del déficit fiscal del 2,9 % del PIB (1,1 % en términos estructurales) entre 2016 y 2022 (gráfico 4). Si bien se prevé que el Gobierno continuará controlando y racionalizando los gastos, según sea necesario, aumentar la recaudación de ingresos es fundamental, especialmente teniendo en cuenta los costos fiscales del actual proceso de paz y la necesidad de mantener un nivel adecuado de inversiones públicas en infraestructura. En la propuesta de reforma tributaria que se presentó al Congreso el 19 de octubre de 2016, se incluyen reformas a los impuestos sobre la renta de los particulares y de las empresas, al impuesto al valor agregado (IVA), y a ciertos impuestos al consumo e impuestos subnacionales, entre otros. El Gobierno estima que la propuesta de reforma generará ingresos adicionales por valor del 0,8 % del PIB para el Gobierno central en 2017, que se incrementarán al 2,7 % del PIB en 2022. Estas estimaciones se reflejan en las proyecciones macroeconómicas y fiscales que se presentan en los cuadros 1 y 2.

¹¹ Principalmente, a través de la promulgación de la Ley Anticontrabando y la aplicación de la factura electrónica del IVA.

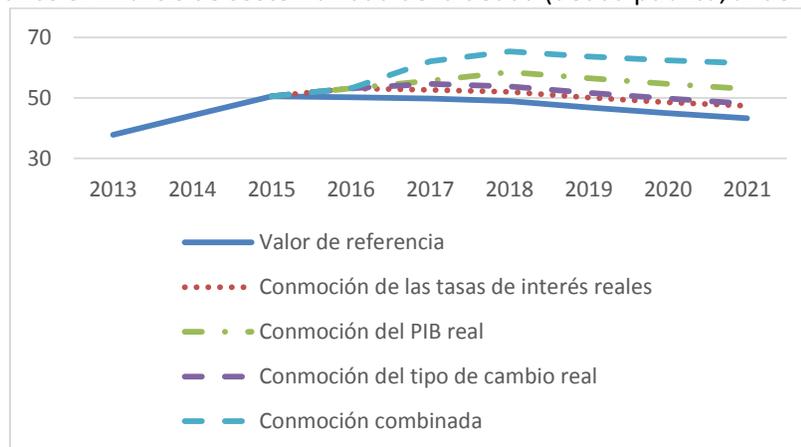
Gráfico 4. Curso de ajuste en virtud de la Regla Fiscal (2013-22)



Fuente: MHCP.

17. **El análisis de la sostenibilidad de la deuda indica que, según se prevé, la deuda pública llegará a su máximo en 2015 y mostrará una tendencia decreciente en adelante, tanto en el escenario de referencia como en los escenarios alternativos.** En el escenario de referencia, según las proyecciones, el coeficiente deuda pública-PIB continuará siendo de alrededor del 50 % en 2016 y luego disminuirá gradualmente, del 50,6 % del PIB en 2015 al 45 % en 2020. Dada la gran parte de la deuda pública en plazos establecidos y moneda local, los impactos de la tasa de interés (a niveles históricos máximos) y la tasa cambiaria (devaluación real del 24 %) tienen un efecto moderado sobre la trayectoria de la deuda, y la deuda pública aumentará inicialmente al 52,7 % y al 54,6 % del PIB antes de descender al 48,6 % y al 49,8 %, respectivamente, en 2020. El menor crecimiento del PIB en 2017 y 2018, equivalente a la mitad de la tasa proyectada, provocará un aumento de la deuda pública al 58,5 % del PIB en 2018. Una crisis macrofiscal combinada puede elevar la deuda pública al 65,4 % del PIB en 2018, antes de que descienda al 62,4 % al final del período que comprende la proyección. Por otra parte, si las tendencias históricas fiscales y de crecimiento persisten, la deuda pública disminuirá más rápidamente en el escenario de referencia. Estos resultados sugieren que la sostenibilidad de la deuda pública presenta capacidad de recuperación ante una variedad de diferentes crisis, y que los niveles de deuda volverán a ser inferiores al 50 % del PIB durante el período que comprende la proyección (gráfico 5).

Gráfico 5. Análisis de sostenibilidad de la deuda (deuda pública, % del PIB)



Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial.

18. **Los riesgos para las perspectivas económicas provienen de factores externos e internos.** A pesar de las incipientes señales de recuperación de las exportaciones de manufacturas, las exportaciones de Colombia siguen siendo sensibles a la evolución del precio del petróleo. Se estima que una disminución del precio del petróleo a USD 25 por barril, combinada con una reducción del 10 % del volumen, dará como resultado una reducción del valor de las exportaciones del 35 %¹². Asimismo, la adopción de nuevas medidas tendientes a la normalización de la política monetaria en los Estados Unidos a fines de 2016 y en 2017 continuará generando inestabilidad para las economías emergentes en los mercados de capitales, lo que puede afectar a las economías exportadoras de petróleo como Colombia. Si bien Colombia ha mantenido su calificación de apta para la inversión, las percepciones del mercado acerca del riesgo soberano de Colombia se han deteriorado desde que el precio del petróleo comenzó a bajar (Standard and Poor's revisó a negativa su perspectiva en febrero, y Fitch adoptó la misma medida en julio de 2016). Una reducción considerable de la inversión extranjera directa o de las inversiones de cartera puede aumentar las presiones sobre la balanza de pagos. La aprobación de la reforma tributaria estructural será importante para gestionar los riesgos macroeconómicos. En caso de que no se aprobara la reforma, será necesario realizar nuevos recortes del gasto, que repercutirán en la inversión pública y, por ende, afectarán el crecimiento a mediano plazo. Esto también pondrá en peligro el cumplimiento de la Regla Fiscal, lo que influirá negativamente en la confianza del mercado. A nivel nacional, es posible que la restricción fiscal y monetaria necesaria frene la actividad económica más de lo previsto y, por ende, se deberá continuar aplicando reformas estructurales a fin de crear las condiciones para la recuperación sostenida a mediano plazo. Las reformas tendientes a mejorar la productividad y la competitividad son importantes en este sentido. En el corto plazo, el panorama macroeconómico también puede verse afectado por el impacto prolongado del fenómeno de El Niño, que ha incidido en la producción agrícola y ha elevado la inflación del precio de los alimentos. Por último, la conclusión satisfactoria del actual proceso de paz será esencial; la imposibilidad de llegar a un acuerdo puede representar riesgos para las perspectivas de crecimiento a mediano plazo.

19. **La presencia de factores macroeconómicos de amortiguación razonables, el acceso a los mercados financieros internacionales y un sólido historial en la gestión macroeconómica colocan a Colombia en una excelente posición para mitigar el posible efecto de nuevas crisis económicas.** El

¹² FMI (2016).

marco de política macroeconómica de Colombia es sostenible a mediano plazo y adecuado para la operación propuesta.

2.3 VÍNCULOS CON EL FMI

20. **En junio de 2016, el Directorio Ejecutivo del FMI aprobó una nueva LCF precautoria para Colombia.** Este es un acuerdo que sucede a la LCF de 2015, que se canceló antes de su fecha de vencimiento para permitir un mayor acceso en vista del aumento del riesgo a nivel mundial¹³. La LCF es un acuerdo a dos años por un total equivalente a DEG 8180 millones (aproximadamente, USD 11 500 millones) y es tratada por las autoridades solo como una medida precautoria. En el análisis del Directorio Ejecutivo del FMI, se concluyó que Colombia tiene una trayectoria de contar con marcos de política muy sólidos, y que las autoridades están firmemente comprometidas a emprender nuevas iniciativas para afianzar la resiliencia de la economía y estimular la competitividad y el crecimiento. Esta opinión también se vio reflejada en el informe del personal del artículo IV de mayo de 2016, en el que se reconocen la función de las iniciativas de restricción fiscal y monetaria, la solidez del sistema financiero y la resiliencia de los balances de las empresas y los hogares en el ajuste gradual, a la vez que se reconocen los riesgos de deterioro de las perspectivas. Los equipos del FMI y del Banco Mundial mantienen una estrecha colaboración en torno al seguimiento del marco macroeconómico y el apoyo a las reformas estructurales para lograr un crecimiento sostenido.

3. EL PROGRAMA DEL GOBIERNO

21. **El desarrollo territorial integrado reviste un alto grado de prioridad para Colombia.** En el PND 2014-2018, "Todos por un Nuevo País", se propone un nuevo enfoque de desarrollo territorial para reducir los grandes desequilibrios territoriales, que incluye, por primera vez, objetivos territoriales tendientes a disminuir las disparidades en los niveles de vida. El PND está estructurado como una matriz con tres pilares principales: i) Colombia en paz; ii) Colombia equitativa sin pobreza extrema, y iii) Colombia, la más educada; además, incluye cinco estrategias transversales: a) competitividad e infraestructura estratégica; b) movilidad social; c) transformación de las zonas rurales; d) seguridad, justicia y democracia para consolidar la paz, y e) buen gobierno¹⁴. Por primera vez, se incluyen en cada pilar objetivos específicos orientados a reducir las diferencias más notorias entre cada región y el promedio nacional (véase el anexo 9). Este enfoque territorial está en consonancia con las iniciativas del Gobierno de Colombia tendientes a lograr la adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que se iniciaron en 2013, y cumple con las recomendaciones de la OCDE (véase el resumen del Estudio Territorial de la OCDE que se incluye en el anexo 8).

22. **El Gobierno ha presentado un programa integral de reformas.** Con el apoyo del Banco Mundial y otros asociados en la tarea del desarrollo, a través de la Misión del Sistema de Ciudades y la Misión para la Transformación del Campo¹⁵, se realizaron estudios integrales de las tendencias recientes y las principales limitaciones en las zonas urbanas y rurales. En ambos ejercicios se puso de relieve la importancia de ir más allá de la clasificación rural-urbana tradicional que suele utilizarse en los

¹³ Colombia ha tenido acceso a los acuerdos de LCF desde 2009, con renovaciones cada dos años.

¹⁴ El PND es el documento que proporciona directrices estratégicas para políticas públicas formuladas por el presidente de Colombia. El PND 2014-2018 se aprobó y se publicó en junio de 2015 (véase la Ley 1753 de 2015 en el Diario Oficial del 9 de junio de 2015).

¹⁵ La Misión para el Sistema de Ciudades fue una iniciativa de alto nivel que se puso en marcha en 2012 con el objetivo de definir una política urbana nacional para 2035. A través de la Misión para la Transformación del Campo, se procuró comprender mejor las dificultades relativas al desarrollo rural.

instrumentos de planificación y adoptar una clasificación que reconozca la diversidad del territorio. Para lograr este objetivo, se necesita un sistema sólido, actualizado y sistemático de información y gestión de las tierras. El nuevo sistema debe sentar las bases para la formalización de las tierras en gran escala, especialmente, en el caso de las zonas rurales y propensas al conflicto. Estas conclusiones se han integrado en una Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) que se encuentra en preparación. La PGOT plasmará la política estratégica de uso de la tierra a mediano y largo plazo, con el principal objetivo de lograr la convergencia territorial en el acceso a los servicios y la infraestructura. En el PND también se establece la creación de un nuevo marco rural para abordar los desafíos estructurales del sector y, a la vez, posibilitar el programa de desarrollo y consolidación de la paz. Para lograr este objetivo, el Gobierno de Colombia ha reformado la principal institución responsable de la ejecución de los proyectos rurales, y la ha sustituido por instituciones especializadas con mandatos claros y personal y recursos presupuestarios suficientes. En síntesis, el Gobierno de Colombia procura transformar el conjunto de políticas e instituciones que ayudan a determinar la forma en que se planifican, priorizan o ejecutan los principales recursos, como las tierras y las inversiones. El objetivo primordial es abandonar el sesgo del sector específico y la dicotomía entre urbano y rural, y avanzar hacia la integración entre los sectores, la coordinación entre los niveles de Gobierno y la eficacia en la ejecución de los escasos recursos públicos.

23. El programa del Gobierno incluye importantes reformas para fortalecer las funciones esenciales del sector público a nivel subnacional. Durante las dos últimas décadas, los Gobiernos subnacionales han asumido importantes responsabilidades referentes al gasto. De 1995 a 2010, la proporción de gastos subnacionales como porcentaje de los gastos totales aumentó del 18,5 % al 29 %¹⁶. El SGP ha intensificado el proceso de descentralización a través de la expansión de la cobertura de los servicios de educación y salud, a la vez que contribuye a mejorar la planificación y la eficacia a nivel subnacional. El nuevo SGR generó un marco propicio para aumentar la igualdad regional y mejorar la gestión de los recursos¹⁷. Actualmente, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) está creando una plataforma nacional integrada de inversión pública, cuyo objetivo es mejorar la transparencia y la eficacia en el uso de los fondos de inversión a través de la consolidación de los mecanismos existentes para gestionar las inversiones en proyectos dentro de un solo sistema común¹⁸. El Gobierno también cuenta con un programa específico para mejorar los principales procesos de gestión del sector público a nivel subnacional. Entre tales procesos se incluyen reformas contables, presupuestarias y de las adquisiciones del sector público que están estrechamente relacionadas con la capacidad de aumentar la eficacia y eficiencia de los proyectos y programas de inversión pública. Asimismo, el Gobierno ha mejorado la calidad de la información fiscal regional a través del Formulario Único Territorial (FUT)¹⁹. Todas estas iniciativas están en consonancia con las recomendaciones de la OCDE tendientes a mejorar la calidad de la información fiscal y presupuestaria regional para permitir la asignación más eficaz de los recursos sobre la base de las necesidades, los riesgos y las diferencias regionales.

¹⁶ Banco Mundial (2014:81). *Notas Políticas de Colombia: hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida*. Washington, DC: Banco Mundial.

¹⁷ En la Ley 1530 (2012) se revisó el sistema de regalías para que la distribución de los ingresos procedentes de los recursos naturales fuera más equitativa.

¹⁸ El diseño de la plataforma se ha financiado mediante un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, el “Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública” (Co-L1126).

¹⁹ El FUT es el principal instrumento del Gobierno de Colombia para recolectar información fiscal y presupuestaria de los Gobiernos subnacionales. La información fiscal es la base para los principales informes internos y externos y los cálculos de la posición fiscal en el país y los riesgos fiscales; además, se la utiliza para la asignación de recursos y la elaboración de políticas regionales.

4. LA OPERACIÓN PROPUESTA

4.1 VÍNCULO CON EL PROGRAMA DEL GOBIERNO Y DESCRIPCIÓN DE LA OPERACIÓN

24. **Las reformas que se respaldan mediante este FPD están estrechamente vinculadas con las prioridades estratégicas establecidas en el PND 2014-2018.** La operación propuesta ayudará a alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo de reducir las diferencias en los niveles de vida entre las regiones mediante el respaldo a un conjunto de reformas a nivel nacional y subnacional que harán posible lo siguiente: la mejora de la gestión de la tierra y el fortalecimiento de los derechos de propiedad; la planificación integrada y la priorización de las inversiones; el aumento de las inversiones en las zonas rurales; la mejora de la gestión de las inversiones públicas, y el incremento de los recursos fiscales a nivel subnacional. En el anexo 9 se incluye un resumen de los vínculos entre el programa del Gobierno y esta operación.

4.2. MEDIDAS PREVIAS, RESULTADOS Y FUNDAMENTOS ANALÍTICOS

25. **A nivel nacional, existen cuatro dificultades principales en las *instituciones*²⁰ de desarrollo territorial integrado.** La primera es la ausencia de información sólida y exacta que represente los activos territoriales existentes (por ejemplo, la tenencia, la propiedad, el uso y la accesibilidad de las tierras), y de la organización institucional necesaria para gestionar esta información. Esta deficiencia impide la planificación eficaz del uso de la tierra y la ejecución de inversiones en infraestructura, en particular, en iniciativas sumamente necesarias para fomentar el uso productivo de las tierras rurales. Asimismo, limita la capacidad de determinar con precisión los derechos de propiedad, impide el desarrollo de mercados de tierras que funcionen bien y abre las puertas a la especulación y a la apropiación de tierras, lo que puede intensificar los orígenes del conflicto. La información fiscal y presupuestaria también es incompleta y no está sistematizada, y los procesos institucionales relacionados con su recolección son engorrosos, lo que complica la toma de decisiones e impide la asignación de recursos de los proyectos y programas de inversión regionales. En segundo lugar, la deficiente estructura institucional y la limitada presencia del Gobierno nacional en las zonas rurales han contribuido, desde hace mucho tiempo, a la creciente diferencia en el nivel de vida entre los distintos territorios y, en especial, entre las zonas urbanas y rurales. En tercer lugar, la ausencia de un marco de planificación territorial integrada de varios niveles y de priorización de las inversiones limita los objetivos de desarrollo de las actividades a las fronteras municipales, e incluso, a veces, a las zonas urbanas, lo que limita el potencial de los vínculos entre las zonas rurales y urbanas para promover el crecimiento regional. En cuarto lugar, los procesos institucionales vinculados con las principales funciones relativas al diseño, la ejecución y la evaluación de las inversiones públicas (por ejemplo, presupuestación, contabilidad, adquisiciones públicas) son fragmentados, duplicados o incompletos, y su falta de cumplimiento de las normas internacionales afecta gravemente la eficacia y eficiencia de los flujos de recursos para las regiones.

26. **El programa de reformas respaldado por el FPD propuesto refleja dos elementos básicos fundamentales para avanzar hacia el desarrollo territorial integrado mediante el fortalecimiento de lo siguiente: 1) el marco de desarrollo territorial subyacente, y 2) la capacidad de los Gobiernos subnacionales para aplicarlo.** El Gobierno de Colombia sabe que el desarrollo territorial abarca múltiples niveles y que es importante procurar un mayor equilibrio de este desarrollo para que las

²⁰ Las *instituciones*, definidas en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008* como todas las políticas que son neutrales desde el punto de vista territorial, es decir, diseñadas sin tener en cuenta lugares específicos, son la base del desarrollo territorial equilibrado.

estrategias actuales de crecimiento y consolidación de la paz resulten exitosas. En primer lugar, a nivel nacional, el Gobierno está elaborando un nuevo marco institucional, fortaleciendo las políticas y las instituciones, y estableciendo el entorno jurídico necesario para su aplicación. Estas medidas están comprendidas en el pilar 1. En segundo lugar, está empoderando a los Gobiernos subnacionales para que puedan poner en práctica este marco a través de la mejora de los instrumentos disponibles, con el fin de facilitar una mejor gestión de los recursos locales y regionales. Estas medidas están comprendidas en el pilar 2.

PILAR 1: FORTALECER LAS INSTITUCIONES DE GESTIÓN DE LAS TIERRAS Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

- ***Política de registro catastral multipropósito***

Medida previa 1: El Gobierno ha aprobado una política integral de registro catastral de propiedades en la que: i) se redefinen las funciones y responsabilidades de las instituciones y los niveles de Gobierno para separar las responsabilidades de reglamentación y aplicación; ii) se establecen parámetros y metodologías para el reconocimiento, el registro y la valoración de las propiedades a fin de transformar el catastro fiscal en un instrumento multipropósito, y iii) se dispone la actualización de la información catastral de todos los predios de Colombia.

27. **El estado actual del catastro representa un grave obstáculo para el desarrollo territorial integrado.** Como se ha documentado ampliamente, los recursos de tierras de Colombia están subutilizados y su distribución no es equitativa, lo que genera importantes costos para la sociedad debido al desaprovechamiento de las posibilidades de crecimiento de la agricultura, la degradación ambiental, la pobreza, el conflicto y los problemas sociales. La falta de registros completos de propiedad de la tierra de las zonas rurales complica los esfuerzos tendientes a abordar estas dificultades. No existen registros catastrales del 26 % del total de tierras rurales, y el 66,5 % de los predios de los cuales existe información catastral tiene datos que son obsoletos desde hace cinco años o más. Habida cuenta de que la mayoría de los municipios depende en gran medida de los impuestos prediales como única fuente de ingresos, la ausencia de un catastro actualizado representa un obstáculo importante que impide proporcionar a los Gobiernos subnacionales el espacio fiscal necesario para ejecutar proyectos de inversión de capital locales y reducir su dependencia de las transferencias del Gobierno central.

28. **Como en otros países de la región, el sistema de administración de tierras es un sistema doble.** Las características físicas de los predios se registran en los mapas y sistemas de información de catastro en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), y la información sobre la tenencia, la propiedad y las operaciones se asienta en el registro de la propiedad, dependiente de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). Estos dos sistemas de información sobre tierras no están armonizados, lo que limita la formalización, la eficacia y la fiabilidad de las operaciones inmobiliarias. La información no está sistematizada (no existen parámetros uniformes para los estudios catastrales); además, la cartografía es obsoleta y no tiene la escala necesaria para planificar y priorizar las inversiones. Asimismo, dado que la información catastral tradicionalmente se ha utilizado solo a efectos de la recaudación de impuestos, en la actualidad no se cuenta con información importante para la planificación y la priorización de las inversiones (por ejemplo, uso de la tierra, infraestructura accesible y propiedad). A fin de mejorar el desarrollo territorial se necesita, como primera medida, crear un sistema integrado de administración de las tierras, en el que los datos del catastro y el registro sean coherentes, estén actualizados e incluyan un registro completo del territorio.

29. **En la nueva política nacional de registro catastral de propiedades, por primera vez se establecen condiciones propicias para el diseño, la implementación, el uso y el mantenimiento de un catastro multipropósito.** En el PND se exige la creación de un sistema de catastro multipropósito para garantizar la plena armonización entre los registros físicos y jurídicos y para proporcionar un registro completo de todos los predios del país; asimismo, se recomienda la creación de un Sistema Nacional de Administración de Tierras basado, principalmente, en la información del catastro y del registro de la propiedad nacionales. En el documento sobre políticas relativo a la adopción de un catastro multipropósito (documento 3859 del Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES], 2016)²¹, se describen en mayor detalle los objetivos específicos de la nueva política, que consisten en diseñar y establecer dentro de un período de 10 años (de 2016 a 2025) un sistema catastral multipropósito que: i) caracterizará de forma adecuada las condiciones físicas del territorio con una metodología sistematizada y estándar; ii) garantizará la plena armonización entre la información física y jurídica de las propiedades; iii) documentará y registrará los valores de las tierras relacionados con el mercado para permitir la existencia de mercados de tierras funcionales, y iv) incorporará disposiciones para garantizar la sostenibilidad técnica, financiera e institucional a largo plazo.

30. **La nueva política incluye el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de las funciones catastrales.** Actualmente, el IGAC, relacionado oficialmente con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, está a cargo del sistema catastral, establece los parámetros pertinentes y es responsable de su aplicación a nivel nacional en las zonas urbanas y rurales, a excepción de los catastros descentralizados de Bogotá, Medellín y Cali, y del departamento de Antioquia. La organización institucional actual presenta varias deficiencias: i) el posible conflicto de interés debido a que el IGAC actúa como organismo normativo y también como organismo de ejecución; ii) la ausencia de una base de datos consolidada sobre las tierras en la que se incorpore información recopilada por varios organismos gubernamentales, lo que genera fragmentación, mayores costos y deseconomías de escala, y iii) la falta de claridad sobre la función de los Gobiernos subnacionales en términos de actualización y financiamiento de la información catastral. En la nueva política se establece una reforma institucional, en virtud de la cual el IGAC estará relacionado formalmente con el DNP, y se convertirá principalmente en un organismo normativo que establecerá los parámetros y estará facultado para exigir su cumplimiento. Con el tiempo, los Gobiernos subnacionales y el sector privado tomarán cada vez más la iniciativa en la implementación y la operación de los catastros locales, mientras que el IGAC mantendrá la supervisión y la información a nivel global. Habida cuenta de los ambiciosos objetivos y la ausencia de precedentes recientes, se llevarán a cabo 11 programas piloto de catastro en 11 municipios, los que servirán de base para los mecanismos de ejecución que se pondrán en marcha en todo el país entre 2016 y 2025.

31. **Se prevé que los registros catastrales mejorados generarán importantes beneficios.** Permitirán la formalización de la tenencia a gran escala²² y brindarán información esencial para la

²¹ El CONPES es un órgano de asesoramiento del Gobierno que es responsable de establecer las políticas sobre desarrollo económico y social de Colombia. El CONPES es dirigido por el presidente del país y está integrado por todos los ministerios sectoriales. Un documento CONPES es el resultado del proceso de deliberación y las decisiones adoptadas por el consejo, y generalmente emite decretos ejecutivos directos para crear reformas, ejecutar políticas o programas y planes de inversiones públicas, y sienta las bases sobre las cuales se presenta el presupuesto nacional al Congreso con respecto al tema específico.

²² En la reglamentación de Colombia se reconocen diferentes tipologías de informalidad en la tenencia de las tierras (por ejemplo, en las tierras públicas frente a las tierras privadas, o si se han realizado operaciones informales o no). Existen diferentes marcos, procedimientos, instrumentos jurídicos para abordar cada tipología. En este documento, el término formalización incluye todos los pasos y procedimientos necesarios para obtener un título de propiedad registrado y garantizar la seguridad jurídica de los derechos de propiedad para todas las tipologías.

priorización de las inversiones regionales. También harán posible una mejor orientación de las iniciativas de desarrollo rural²³. Por último, contribuirán a aumentar los ingresos de fuentes propias de los Gobiernos subnacionales. Asimismo, al facilitar la recolección de datos sobre los recursos ambientales y naturales, la actualización de la información cartográfica, el uso estandarizado de la escala cartográfica y la obtención de información más completa y precisa sobre los límites de las áreas protegidas, los recursos naturales y las zonas de alto riesgo, esta medida previa generará beneficios conjuntos relacionados con el cambio climático en términos de adaptación al cambio climático. En el anexo 7 se incluyen más detalles sobre las deficiencias del sistema catastral de Colombia y el alcance de las reformas normativas relacionadas con el catastro multipropósito.

32. **Activadores indicativos y resultados previstos. 1)** *El Gobierno ha sometido a la aprobación del Parlamento la Ley del Estatuto Catastral, en la que se definen los parámetros técnicos, institucionales y financieros del catastro multipropósito.* Se prevé que a fines de 2017 el Gobierno de Colombia, a través del IGAC, finalizará la legislación nacional que orientará la instrumentación del catastro nacional e incluirá las especificaciones técnicas, las funciones y responsabilidades institucionales, y las normas para la sostenibilidad financiera a largo plazo del sistema. Mediante la ley también se formalizará la reforma institucional a través de la cual el IGAC será el principal organismo normativo con respecto a la administración de las tierras, establecerá los parámetros y exigirá su cumplimiento. Los nuevos mecanismos institucionales incluirán disposiciones sobre las funciones y las responsabilidades de los Gobiernos subnacionales y del sector privado. Asimismo, se prevé que se lograrán importantes avances para reducir la brecha entre la información geográfica (catastro) y jurídica (registro de la propiedad) mediante la aprobación del Decreto de Rectificación de Superficies y Límites²⁴. Resultados previstos: registros catastrales mejorados.

33. **2)** *El Gobierno ha aprobado el marco de políticas que le permite delegar en los Gobiernos subnacionales funciones y responsabilidades clave para la gestión de las tierras.* Este marco se establecerá como parte del Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas. Este programa se estableció en el artículo 180 del PND 2014-2018 para delegar funciones y responsabilidades clave del Gobierno nacional a los Gobiernos subnacionales y otras entidades territoriales públicas, con el objetivo de garantizar una prestación más eficaz de los servicios públicos. Esta delegación se realizará siempre que la administración que la solicite cumpla con los criterios financieros, técnicos, normativos e institucionales establecidos. Se prevé que la delegación se formalizará a través de un convenio administrativo. El Gobierno nacional supervisará y evaluará los avances, y una evaluación negativa podría ocasionar la revocación de la delegación. Las funciones que se pueden delegar, según se define en el PND, incluyen la creación, la actualización y el mantenimiento de catastros multipropósito descentralizados en municipios con más de 500 000 habitantes. Resultados previstos: proceso sistemático para la delegación de funciones y responsabilidades clave de gestión de las tierras a los Gobiernos subnacionales instalado y en pleno funcionamiento.

²³ Por ejemplo, el actual plan de subsidios para el acceso a la tierra orientado a los pequeños propietarios agrícolas y el marco especial de tierras fiscales (en virtud del cual el Estado permite que los pequeños productores agrícolas utilicen tierras fiscales con fines productivos).

²⁴ El decreto permitirá la validación de límites entre vecinos a través de actos administrativos, lo que sentará las bases para los cambios jurídicos en el catastro y el registro de la propiedad. Esto posibilitará la estandarización de la información sobre la tenencia de las tierras, a la vez que permitirá procesos más acelerados de regularización de las propiedades y una relación más coherente entre los datos del catastro y del registro de la propiedad.

- ***Nueva organización institucional para mejorar la administración de tierras rurales***

34. **Actualmente, los colombianos de las zonas rurales son más pobres y tienen menos acceso a los servicios básicos, acceso más limitado a los activos productivos, menor capacidad para generar ingresos y disparidades de género más profundas que la población urbana.** Solo el 36 % de los hogares rurales tienen acceso formal a la tierra, y en la mayoría de los casos, sus predios son demasiado pequeños para que la producción sea sostenible. Las tierras agrícolas están muy concentradas; el 70 % de las unidades productivas agrícolas tienen menos de 5 hectáreas y ocupan menos del 5 % de la superficie total incluida en el censo, mientras que el 0,4 % de las unidades tienen más de 500 hectáreas y representan el 40 % de la superficie²⁵. La alta concentración de las tierras se revela en un coeficiente de Gini de aproximadamente 0,8-0,9. Asimismo, más del 60 % de los predios rurales son informales, y en casi la mitad de los municipios, menos del 50 % de los propietarios de tierras rurales están registrados formalmente.

35. **Tres limitaciones han perpetuado las condiciones que se observan en las zonas rurales: i) datos limitados o poco fiables para la gestión de las tierras rurales; ii) elevada informalidad, y iii) intervenciones sectoriales desarticuladas en materia de desarrollo rural.** La ausencia de un inventario completo y exacto de todo el territorio ha limitado la capacidad del Gobierno para gestionar las tierras fiscales y asignarlas para los usos más adecuados o a quienes más las necesitan²⁶. Desde 1960, el Gobierno de Colombia ha dado importantes pasos hacia la distribución de las tierras fiscales; no obstante, aún quedan 60 000 solicitudes pendientes²⁷. La elevada informalidad y la limitada disponibilidad de información pública y transparente sobre las operaciones inmobiliarias han exacerbado las dificultades y han restringido aún más la creación de un mercado de tierras rurales que funcione bien. Por último, las intervenciones desarticuladas entre los distintos sectores (más de 12 ministerios llevan a cabo actividades y programas independientes en las zonas rurales) han dado lugar a proyectos fragmentados que contribuyen poco a la productividad rural y a la calidad de vida de los hogares rurales y, a la vez, tienen elevados costos operativos.

36. **La reforma del marco institucional para el desarrollo rural fue necesaria para permitir una intervención del Gobierno más eficaz y mejor coordinada.** Mediante la reforma, se limita la función del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) a la formulación, el seguimiento y la orientación de la política de desarrollo agrícola y rural, y la ejecución directa de los proyectos de inversión estará a cargo de nuevos organismos, con lo cual se establecen claramente las funciones y los incentivos. Un hecho importante es que, dentro del MADR, se ha creado una nueva dirección (la Dirección de la Mujer Rural, establecida conforme al Decreto 2369 de diciembre de 2015) que será responsable del diseño, la formulación y la evaluación de programas basados en la perspectiva de género. Concretamente, esta dirección ayudará a abordar las principales dificultades que enfrentan las mujeres de zonas rurales en Colombia, entre las que se incluyen el acceso desigual a la tierra, el acceso limitado a la asistencia técnica y las limitaciones financieras para la producción rural.

²⁵ Censo Nacional Agropecuario 2014.

²⁶ Un estudio del IGAC indica que, si bien el 13 % de las tierras están subutilizadas, cuando se consideran sus características ambientales y su potencial productivo, hasta un 15,6 % de las tierras están sobreexplotadas.

²⁷ Se otorgaron más de 19 millones de hectáreas a más de 500 000 hogares entre 1960 y 2012. Censo Nacional Agropecuario 2014.

Medida previa 2: El Gobierno ha establecido el marco institucional para, entre otras cosas: i) poner en marcha programas de acceso a la tierra con los que se busca incrementar la productividad rural y la equidad, y ii) apoyar el proceso de formalización de las tierras rurales, mediante la creación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

37. **Con la creación de la ANT, se centraliza el inventario y la gestión de las tierras estatales.** Mediante el establecimiento de la ANT se abordan algunas de las principales dificultades del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), por ejemplo, la falta de capacidad, la ausencia de un mandato para crear un sistema de información consolidada para la gestión de las tierras, y la falta de una función de formalización de las propiedades rurales privadas. Los principales objetivos de la ANT son aplicar la política agraria mediante el respaldo a la formalización a gran escala de los derechos sobre las tierras en las zonas rurales y aumentar el acceso a la tierra para los pobres y los grupos vulnerables de las zonas rurales a través de programas de acceso a tierras. Junto con el IGAC y la SNR, y utilizando el catastro multipropósito como aporte esencial, la ANT contribuirá a crear y facilitar el acceso público a la información necesaria para fomentar la comprensión de los mercados de tierras rurales, y se convertirá en la principal institución responsable de la gestión y la administración de las tierras fiscales. Con la creación de la ANT, Colombia tendrá, por primera vez en la historia, una autoridad institucional que orientará el proceso de formalización de tenencia de las tierras privadas y gestionará los fondos de tierras. Esto incluirá aquellos que puedan crearse para la administración de predios recuperados como resultado de decomisos judiciales o administrativos, el traspaso de tierras privadas realizado por el Estado, la recuperación de tierras fiscales ocupadas ilícitamente y la constitución de reservas de tierras²⁸. Al crear las condiciones para mejorar la gestión de las tierras rurales y facilitar el acceso a la tierra para los pobres de las zonas rurales²⁹, la ANT respaldará el proceso de consolidación de la paz, a la vez que abordará algunos de los principales orígenes del conflicto.

38. **Activador indicativo y resultados previstos.** *El Gobierno ha aprobado el marco normativo que permite acelerar la resolución de controversias sobre tierras.* Actualmente, las iniciativas de formalización de las propiedades rurales son aisladas y costosas e insumen mucho tiempo. Con el nuevo marco normativo, se podrá realizar una formalización sistemática en gran escala y se creará un proceso acelerado de resolución extrajudicial de controversias para los casos que posiblemente sean simples de resolver y no requieran un proceso judicial completo. El nuevo marco será el vínculo sistemático entre el registro de la propiedad y el nuevo catastro multipropósito, es decir, hará que la información catastral sea válida a efectos del registro. Resultados previstos: marco institucional y normativo fortalecido para el acceso a las tierras y los procesos de formalización instalado y en pleno funcionamiento³⁰.

²⁸ Este proceso está reglamentado a través de la Ley 160 de 1994. La ANT será responsable de estos programas.

²⁹ Colombia tiene una larga tradición de reglamentaciones que respaldan la protección de los derechos sobre las tierras de las mujeres, los pueblos indígenas y otras minorías étnicas (por ejemplo, la Ley 160 de 1994, artículos 12, 24, 40, 85, 86, 87, y la Ley 21 de 1991, artículos 13, 14-19). En la Ley 160 de 1994 y la ley civil se establece que es obligatorio otorgar el título de propiedad a ambos miembros de la pareja, incluso en los casos de matrimonio informal o de derecho consuetudinario.

³⁰ En la reglamentación de Colombia, se reconocen diferentes tipologías de informalidad en la tenencia de las tierras. Existen diferentes marcos, procedimientos e instrumentos jurídicos para abordar cada tipología. En este documento, el término formalización incluye todos los pasos y procedimientos necesarios para obtener un título de propiedad registrado y garantizar la seguridad jurídica de los derechos de propiedad para todas las tipologías.

Medida previa 3: El Gobierno ha fortalecido el marco institucional para el desarrollo rural mediante la creación de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), que se encargará de planificar, estructurar, cofinanciar y ejecutar proyectos de esa área.

39. **El establecimiento de la ADR contribuirá a un uso más eficaz de los recursos y a un enfoque más integrado de desarrollo rural.** La limitada articulación entre los ministerios y otras entidades nacionales que ejecutan proyectos en zonas rurales ha dado lugar a intervenciones fragmentadas e ineficaces en el territorio. Los operadores privados que ejecutan proyectos fragmentados de desarrollo rural contratados por el MADR representan el 47 % del total de gastos operativos del sector agrícola, o el 20 %³¹ de todos los recursos asignados al sector. La creación de la ADR brinda la oportunidad de armonizar las iniciativas de las diferentes instituciones públicas y coordinar la ejecución de proyectos de desarrollo rural integrado. La ADR ejecutará políticas rurales y agrícolas con un enfoque territorial, y en consonancia con la política y la visión estratégica definidas por el MADR. Asimismo, la ADR estructurará, cofinanciará y ejecutará planes y proyectos agrícolas y rurales a nivel nacional y regional. En particular, respaldará el fortalecimiento de la capacidad a nivel local para la planificación, el diseño, la ejecución y el seguimiento de programas y proyectos de desarrollo agrícola y rural, y contribuirá al fortalecimiento de la capacidad de las entidades territoriales y las asociaciones locales³². La creación de la ADR contribuirá a mejorar la planificación y la priorización de los proyectos, como así también a coordinar con más eficacia las inversiones orientadas al desarrollo rural. Asimismo, se prevé que la ADR ofrecerá actividades de fortalecimiento de la capacidad para hogares rurales a través de programas que formarán parte de un proyecto integral de desarrollo rural.

40. **Activador indicativo y resultados previstos.** *El Gobierno ha aprobado el marco normativo para la elaboración de planes y proyectos integrales de desarrollo territorial rural.* Estos Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural incluirán los criterios de priorización y formulación y las funciones y obligaciones institucionales entre los distintos sectores y niveles de Gobierno, con énfasis en la mejora de la coordinación. Resultados previstos: marco institucional y normativo fortalecido para el desarrollo rural integrado instalado y en pleno funcionamiento.

- ***Fortalecimiento de la planificación territorial***

Medida previa 4: El Gobierno ha aprobado una nueva política de planificación territorial que permite: i) la elaboración de planes territoriales y de uso de la tierra en el nivel de los departamentos para fomentar la integración regional, y ii) la actualización de los planes de utilización de la tierra municipal en virtud de una nueva metodología que incorpora los vínculos entre zonas urbanas y rurales.

41. **Colombia tiene una larga tradición de planificación territorial a nivel local.** En virtud de la ley de desarrollo territorial de 1997 (Ley 388/1997), se facultó a los municipios a planificar y reglamentar el uso de la tierra mediante la preparación y la ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Los

³¹ Misión para la Transformación del Campo.

³² A fin de complementar la función de la ADR en las esferas que requieren atención especial debido al proceso de consolidación de la paz, el Gobierno de Colombia también ha creado la Agencia de Renovación del Territorio (ART). El mandato de este nuevo organismo consiste en coordinar la participación de las autoridades nacionales y locales en las zonas rurales prioritarias seriamente afectadas por el conflicto armado. El organismo dirigirá la ejecución de planes y proyectos para promover la recuperación económica y social de estos territorios y contribuir a la creación de las instituciones subnacionales necesarias para fomentar el desarrollo sostenible.

POT son poderosos instrumentos de gestión territorial a través de los cuales se exige a los Gobiernos municipales que integren las características espaciales y socioeconómicas del territorio dentro de sus límites administrativos. Es importante destacar que estos instrumentos orientan las políticas y las inversiones a nivel local. Mediante los POT se delimitan las zonas urbanas y rurales, se establecen las zonas para la expansión urbana, se orienta la ubicación de la futura infraestructura y se definen los instrumentos de gestión urbana y los mecanismos de financiamiento que se han de utilizar para cada intervención, lo que permite que los municipios armonicen las inversiones con las proyecciones de desarrollo. A fin de garantizar que las visiones a mediano y largo plazo se incorporen en el proceso de planificación territorial, los POT son válidos por un período de 12 años. La primera generación de POT preparados se debe renovar este año³³.

42. **Actualmente continúan existiendo deficiencias que limitan la capacidad de los instrumentos de planificación de actuar como agentes facilitadores para un desarrollo territorial más integrado.** La típica dicotomía urbano-rural en la que se basa la preparación de estos planes y la falta de instrumentos supramunicipales se traducen en la ausencia de una perspectiva territorial para la toma de decisiones sobre uso de la tierra e inversión. Pese a que el marco jurídico abre las puertas a la coordinación voluntaria entre los municipios³⁴, no existe un instrumento de planificación a nivel supramunicipal para proporcionar cohesión regional en la organización del territorio.

43. **Si bien las zonas urbanas disponen de un conjunto completo de instrumentos de planificación, gestión y financiamiento para el desarrollo territorial, las zonas rurales carecen de instrumentos similares.** Solo el 3 % de los POT incluye un enfoque territorial que incorpore tanto las zonas urbanas como las rurales en los planes de uso de la tierra e inversión. Si bien algunos POT incluyen planes territoriales detallados para las zonas urbanas (con planes de uso de la tierra y necesidades de infraestructura identificadas) e instrumentos para gestionar y financiar la reconversión (por ejemplo, instrumentos de recuperación de la plusvalía de la tierra), las zonas rurales carecen de niveles de detalle comparables y, por ende, los instrumentos de planificación y gestión no se elaboran adecuadamente. Esto se debe, en parte, al hecho de que las directrices de planificación del uso de las tierras rurales se reglamentaron recién en 2015³⁵ y, por lo tanto, no estaban disponibles cuando se preparó la primera generación de POT a principios del decenio 2000.

44. **Para abordar estos desafíos, el Gobierno de Colombia aprobó una nueva política de planificación territorial a través del programa POT Modernos.** En este programa se aborda la falta de instrumentos de planificación en múltiples niveles y se fomenta la mayor integración en la planificación de tierras urbanas y rurales a través de una serie de reformas. En primer lugar, la introducción de Planes de Ordenamiento Departamental (POD), mediante los cuales se emitirán directrices de planificación territorial a nivel supramunicipal por primera vez en la historia del país³⁶. Los POD proporcionarán orientación general para los POT y también permitirán la identificación de proyectos o sectores en los que la coordinación regional es necesaria y la asociación entre los municipios es esencial. En segundo

³³ Los POT son aprobados por el consejo municipal local. Las directrices para formularlos y la complejidad de las secciones y los análisis que han de incluirse varían según el tamaño del municipio y la posible complejidad de la dinámica territorial. Actualmente, el 95 % de los municipios de Colombia tienen POT aprobados. En este documento, el término POT se refiere a los tres tipos de planes.

³⁴ La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia (Ley 1454 de 2011) constituye la base legislativa de la coordinación entre los municipios, en forma de asociaciones voluntarias, para abordar las cuestiones que trascienden las fronteras municipales.

³⁵ En la Ley 388 de 1997 se establece el marco jurídico para la planificación del uso de la tierra en zonas urbanas y rurales. Sin embargo, la ley se reglamentó para la planificación de las tierras rurales recién en 2015, a través del Decreto 1077.

³⁶ En la Ley 1454 de 2011 se autoriza a los departamentos a elaborar POD.

lugar, a nivel local, mediante la introducción de directrices para la nueva generación de POT³⁷ se abordarán las deficiencias de los anteriores POT relativas a la cobertura desigual de los planes de zonas rurales y urbanas, según lo permite la reciente reglamentación de 2014/15 de planificación de tierras rurales³⁸, y se exigirá la inclusión de consideraciones sobre la gestión de riesgos³⁹. A través de los POT Modernos también se garantizará la armonización de las iniciativas de desarrollo regionales y nacionales, lo que permitirá priorizar mejor los proyectos de inversión estratégica en el territorio. En tercer lugar, mediante el programa se brindará asistencia técnica a fin de fortalecer la capacidad municipal para elaborar los POT, y se proporcionarán directrices sobre los mecanismos de coordinación institucional para el examen y la aprobación de los POD. En una primera etapa, el Gobierno nacional brindará apoyo para ejecutar, a título experimental, 89 POD y POT. Los POD piloto se utilizarán para orientar la elaboración del marco normativo de los POD. Asimismo, la nueva política de ordenamiento territorial respaldada a través de esta medida previa incluye dos de los objetivos de la estrategia de crecimiento ecológico de Colombia. La planificación territorial y de uso de la tierra mejor coordinada generará beneficios conjuntos relacionados con el cambio climático en términos de adaptación al cambio climático.

45. **Activador indicativo y resultados previstos.** *El Gobierno ha adoptado el marco normativo para la planificación del uso de la tierra en el nivel de los departamentos (POD).* Esta iniciativa será respaldada por la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), entidad nacional que facilitará la coordinación entre todos los organismos que tienen mandatos de gestión de uso de la tierra e inversiones a nivel territorial⁴⁰. La COT también elaborará convenios institucionales para la formulación de los POD, a la vez que proporcionará una estructura institucional supramunicipal y mecanismos de planificación territorial integrada a nivel regional. Resultados previstos: planificación territorial mejorada a nivel departamental y municipal.

PILAR 2: MEJORA DE LA PRIORIZACIÓN DE LAS INVERSIONES Y LA GESTIÓN FINANCIERA EN EL NIVEL SUBNACIONAL

46. **Para lograr un desarrollo territorial eficaz, se necesita una gestión sólida de los gastos subnacionales.** La falta de información fiscal regional oportuna y de calidad, la ausencia de coordinación institucional entre los niveles de Gobierno y las deficientes políticas de adquisiciones públicas regionales han sido las principales causas de la inversión regional ineficaz e ineficiente, lo que ha generado una atomización de los proyectos y la falta de priorización y rápida ejecución. El Gobierno ha puesto en marcha un nuevo conjunto de políticas y cambios institucionales que abordan estos obstáculos fundamentales en cuatro dimensiones de la gestión del sector público para mejorar las capacidades de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los Gobiernos subnacionales. Estas reformas son esenciales a fin de mejorar la capacidad de los Gobiernos subnacionales para ejecutar eficazmente el nuevo marco de desarrollo territorial. Las reformas se centran en cuatro esferas: i) mejorar la planificación y la ejecución de las inversiones regionales; ii) optimizar los informes fiscales elaborados por los Gobiernos subnacionales; iii) armonizar las normas contables y presupuestarias, y iv) promover la adopción de proyectos de inversión estándares por parte de los Gobiernos subnacionales para acelerar el diseño y la ejecución.

³⁷ Más del 80 % de los POT municipales se debe actualizar en los próximos dos años.

³⁸ Decreto 1077 de 2015 que reglamenta la planificación de las tierras rurales.

³⁹ Decreto 1907 de 2014 que reglamenta la inclusión de la gestión de riesgos en los POT.

⁴⁰ La COT es dirigida por el Ministro del Interior e incluye la participación de los Ministerios de Vivienda, Medio Ambiente y Agricultura, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y el IGAC. El DNP actúa como Secretaría Técnica de la COT.

- **Mejora de la planificación y la ejecución de las inversiones regionales**

Medida previa 5: El Gobierno ha adoptado una nueva política que refuerza los memorandos de entendimiento entre el Gobierno nacional y los subnacionales (Contratos Plan). En dicha política: i) se exige dar prioridad a las inversiones con mayores posibilidades de generar impacto en las zonas más necesitadas; ii) se crea un Fondo Regional⁴¹ para acelerar la ejecución de los proyectos, y iii) se garantiza el aporte de cofinanciamiento de los Gobiernos subnacionales en las inversiones.

47. **El desarrollo territorial integrado requiere la asignación eficaz de los recursos en todo el territorio y una sólida coordinación entre las instituciones.** El fortalecimiento de las políticas y las instituciones de planificación es una medida esencial para promover el desarrollo territorial integrado y la inclusión, pero por sí solo no puede garantizar que los recursos se asignen a las inversiones de mayor impacto. También es necesario abordar las deficiencias institucionales a nivel de los Gobiernos subnacionales y la falta de coordinación que impiden la convergencia regional. La falta de coordinación entre los niveles de Gobierno se ve agravada por la multiplicidad de fuentes de financiamiento. En las dos últimas décadas, Colombia ha experimentado un importante proceso de descentralización y, actualmente, los tres niveles de Gobierno ejecutan fondos para diferentes sectores sin un marco normativo claro que especifique las funciones y responsabilidades. Además, los fondos que se destinan a los Gobiernos subnacionales provienen de distintas fuentes que se gestionan de acuerdo con diferentes reglas (estas fuentes incluyen el presupuesto nacional, el SGP y el SGR).

48. **Para que la inversión pública ayude a reducir las diferencias territoriales, es fundamental lograr la articulación entre los diferentes niveles de Gobierno.** Las estructuras de cooperación voluntaria y los incentivos del Gobierno nacional pueden cumplir un papel crucial en la promoción de una mayor coordinación. Los Contratos Plan son los mecanismos que el Gobierno creó durante la última administración en respuesta a las dificultades relacionadas con la coordinación en el uso de los fondos de inversión pública entre el Gobierno nacional y los subnacionales⁴². Un Contrato Plan es un acuerdo formal de voluntades suscrito entre los diferentes niveles de Gobierno de un departamento o región, que incluye un programa convenido a mediano plazo de inversiones en el desarrollo territorial que ha de ser cofinanciado por el Gobierno de Colombia, los Gobiernos subnacionales pertinentes y otros actores, como el sector privado. A partir de las experiencias de países como Francia, el Gobierno aplicó en forma experimental 7 Contratos Plan en 9 departamentos y 272 municipios. A través del ejercicio piloto se confirmó el potencial del instrumento para fortalecer la descentralización, mejorar la planificación y promover el desarrollo regional. Sin embargo, los ejercicios piloto también pusieron de manifiesto que se necesitan nuevas mejoras, incluso con respecto a la definición de su alcance, enfoque y operación. Los proyectos incluidos en el marco de los Contratos Plan actualmente son aislados y carecen de los recursos y mecanismos de ejecución necesarios para su ejecución oportuna. Mediante las próximas reformas a los Contratos Plan, se procurará mejorar la falta de visión programática, la dispersión de los fondos de inversión, el alcance impreciso, el diseño y la ejecución deficientes de los proyectos, y la falta de un marco de seguimiento y evaluación para proporcionar una clara rendición de cuentas de los fondos.

⁴¹ A través del Fondo Regional, se respaldará la ejecución de los Contratos Plan y se integrarán recursos de diferentes orígenes con el objetivo de abordar los actuales obstáculos para la ejecución. En particular, se acelerará la transferencia de fondos al organismo de ejecución y se simplificará la función de gestión financiera. El Fondo Regional permitirá un acceso mucho mejor a información sobre el uso final de los fondos regionales y, por ende, una gestión y una rendición de cuentas más sólidas y basadas en los resultados. También se prevé que, con los nuevos Contratos Plan, se financiarán POT y POD seleccionados.

⁴² Los Contratos Plan también se reglamentaron a través de la Ley 1454 y el Decreto 819 de 2012.

49. **El Gobierno de Colombia ha reformado los Contratos Plan a fin de incrementar su orientación regional, su impacto y su eficacia mediante la incorporación de las enseñanzas adquiridas durante la etapa piloto.** La nueva política de Contratos Plan incluye tres características nuevas principales: i) la concentración en esferas prioritarias específicas basadas en las necesidades regionales definidas, entre otros instrumentos, por el POT y el POD; ii) la estructura de gobernanza y la rendición de cuentas más sólidas, incluido el requisito de un documento CONPES aprobado antes de firmar un Contrato Plan, y iii) los requisitos de cofinanciamiento de cada nivel de Gobierno ⁴³.

50. **En la nueva reglamentación también se crea un Fondo Regional para integrar los recursos de diferentes fuentes a fin de abordar los actuales obstáculos para la ejecución de los Contratos Plan, pero, lo que es más importante, para acelerar considerablemente la ejecución de estos proyectos.** El fondo será gestionado por el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE), que depende del DNP, y respaldará la ejecución de los Contratos Plan acelerando la transferencia de fondos al organismo de ejecución y simplificando la función de gestión financiera. Asimismo, el Fondo Regional permitirá un acceso mucho mejor a información sobre el uso final de los fondos regionales y, por ende, una gestión y una rendición de cuentas más sólidas y basadas en los resultados. Por último, en el PND 2014-2018 se exige la expansión territorial del instrumento. Actualmente se están negociando siete nuevos contratos, y el objetivo para 2017 es haberlos suscrito.

51. **Los nuevos Contratos Plan permitirán una coordinación institucional más sólida entre el Gobierno de Colombia y los Gobiernos subnacionales y, por lo tanto, contribuirán a aumentar las inversiones en proyectos regionales y el desarrollo territorial.** También contribuirán a fortalecer la gestión de las inversiones públicas al establecer con más claridad los objetivos y el alcance del programa. A través de los nuevos Contratos Plan, se respaldarán proyectos de inversión regionales que estén en mayor consonancia con las necesidades locales, y se dará prioridad a aquellos con mayores posibilidades de generar impacto. Asimismo, el nuevo Fondo Regional contribuirá a aumentar la eficacia reduciendo el período de ejecución y consolidando los recursos para permitir la gestión y la rendición de cuentas más sólidas y basadas en los resultados. Por último, mediante el fondo se promoverá la mayor movilización de recursos a través de incentivos para cofinanciar proyectos de inversión regionales.

52. **Activador indicativo y resultados previstos.** *El Gobierno ha aprobado los mecanismos institucionales para poner en funcionamiento el Fondo Regional.* Mediante el fondo se incrementará la cantidad de recursos integrados en el instrumento, lo que, en definitiva, multiplicará el efecto de las inversiones públicas orientadas a promover la convergencia regional. Resultados previstos: planificación, coordinación y priorización mejoradas, y ejecución más rápida de los proyectos de inversión regionales.

- **Mejora de los informes fiscales presentados por los Gobiernos subnacionales**

Medida previa 6: El Gobierno, a través de la legislatura, ha promulgado la Ley Orgánica 1753, en virtud de la cual se centraliza la supervisión del riesgo fiscal de los Gobiernos subnacionales en el MHCP mediante la unificación de los requisitos de presentación de informes para mejorar la calidad de los datos fiscales regionales.

⁴³ Documento CONPES 3822 (2014). Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3822.pdf>

53. **El Gobierno de Colombia ha formulado una nueva política para mejorar la calidad de la información fiscal y presupuestaria con el objetivo de fortalecer el control fiscal subnacional y mejorar la formulación de políticas regionales, y trata la generación y el uso de información territorial como una institución con sus propios reglamentos, procesos y fines sociales.** Durante la década de 1990, debido a la crisis fiscal provocada, en parte, por las finanzas subnacionales, el Gobierno diseñó una nueva estructura jurídica, normativa e institucional para mejorar la gestión fiscal y el control en las regiones⁴⁴. Esta nueva estructura contribuyó en gran medida a la sólida gestión macrofiscal general durante los dos últimos decenios y a la mejora de las calificaciones fiscales del país. Sin embargo, aún es necesario realizar varias mejoras. La OCDE recomienda la creación de estadísticas territoriales y sistemas de información, y la coordinación institucional para la generación y el uso de datos, a fin de mejorar el desarrollo territorial y la formulación de políticas regionales.

54. **El Gobierno ha reconocido la importancia crucial de contar con datos y estadísticas territoriales oportunos y de buena calidad (por ejemplo, fiscales, presupuestarios o con referencias geográficas) para la asignación de los recursos de fondos regionales, la planificación, la gestión de riesgos y la priorización.** A través de la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas (CIEFP)⁴⁵, establecida recientemente y dependiente del MHCP, el Gobierno ha encabezado un conjunto de iniciativas esenciales para mejorar la calidad de los datos y las estadísticas fiscales, que incluyen la reforma contable y presupuestaria y el cumplimiento de normas internacionales. De conformidad con esta nueva política de información, el Gobierno ha reformado el funcionamiento institucional vinculado con la recolección de información regional y ha simplificado los requisitos de presentación de informes que deben cumplir los Gobiernos subnacionales. Uno de los objetivos del PND 2014-2018 es reducir la cantidad de informes que los municipios deben presentar ante los organismos del Gobierno nacional. Los Gobiernos subnacionales tienen la obligación legal de presentar al Gobierno de Colombia la información sobre los gastos, incluso en inversiones públicas, a fin de recibir transferencias de fondos del Gobierno central. Sin embargo, las solicitudes de datos actualmente son fragmentadas y carecen de uniformidad y transparencia; por lo tanto, no favorecen la mejora de la rendición de cuentas. Asimismo, el cumplimiento de los requisitos de presentación de informes demanda grandes esfuerzos de los Gobiernos municipales y departamentales, que generalmente tienen una capacidad limitada para diseñar y ejecutar proyectos de inversión pública. En un estudio realizado por el Banco Mundial, se destacan varias deficiencias de este proceso⁴⁶.

⁴⁴ A fines de la década de 1990, Colombia se vio afectada por una crisis de la deuda que amenazó la sostenibilidad fiscal. En 1999, una nueva ley de quiebra (Ley 550) centrada en las empresas privadas también incluyó disposiciones sobre procedimientos de protección por quiebra para los Gobiernos subnacionales muy endeudados que no pudieran acordar una reprogramación voluntaria con los acreedores. En el año 2000, el Congreso aprobó reformas orientadas a limitar el crecimiento de las transferencias e imponer restricciones presupuestarias estrictas a los Gobiernos subnacionales a través de un marco de saneamiento subnacional y límites de gastos. Estas nuevas reglas se denominan Esquema de Saneamiento Fiscal y permiten que el Gobierno central establezca convenios de reestructuración de la deuda y convenios de desempeño fiscal y financiero con los Gobiernos subnacionales para corregir los desequilibrios fiscales. Para el nuevo marco fue indispensable contar con información fiscal sólida.

⁴⁵ La CIEFP fue creada para diseñar políticas, estrategias y objetivos tendientes a lograr la armonización de la información pública financiera y fiscal, y garantizar la aplicación de metodologías coherentes y compatibles y el cumplimiento de normas internacionales para brindar información fiscal completa, oportuna y de calidad a los responsables de la formulación de políticas del país. La CIEFP está compuesta por el MHCP, el DNP, la Contaduría General de la Nación, el DANE y la Contraloría General de la República.

⁴⁶ En 2014, solo a nivel municipal, los municipios debían completar 47 tipos de informes de 12 organismos nacionales diferentes. Esto ascendía a un total de 233 informes presentados por año. Esta información se incluye en el estudio realizado por el Banco Mundial sobre los requisitos de presentación de informes que enfrentan los municipios de Colombia (2016), que se financió a través del Enfoque Programático de Gobernanza del Sector Público de Colombia (P143384).

55. **La Dirección de Apoyo Fiscal del MHCP está a cargo de coordinar el proceso de recolección de datos fiscales de los Gobiernos subnacionales, de conformidad con el marco jurídico de responsabilidad territorial fiscal.** Esta dirección coordina el proceso de recopilar todos los datos fiscales necesarios a nivel nacional y subnacional a través del FUT, con el que posteriormente informa tanto interna como externamente sobre la posición fiscal de 1102 municipios y 32 gobernaciones. Esta información es esencial para la preparación de las proyecciones macroeconómicas y los cálculos de riesgos que lleva a cabo el Gobierno, y también es utilizada por los responsables de la formulación de políticas para evaluar las necesidades regionales y focalizar y planificar las inversiones regionales.

56. **Si bien el FUT se ha convertido en un pilar de la nueva política de información, aún presenta importantes deficiencias.** Desde el punto de vista institucional, la organización actual incluye demasiados actores (el MHCP, el DNP, la Contraloría General de la República, la Contaduría General de la Nación, el DANE y el Ministerio del Interior), lo que da lugar a una estructura de gobernanza confusa, hace que el proceso sea ineficaz y crea duplicaciones (por ejemplo, la misma información se solicita a los Gobiernos subnacionales, y estos la presentan, más de una vez, generalmente en diferentes formatos). El proceso también es engorroso, en particular para los Gobiernos subnacionales que presentan informes a través del portal de la Contaduría General de la Nación (Consolidador de Hacienda e Información Pública), que luego envía la información a la Dirección de Apoyo Fiscal del MHCP. Estas deficiencias afectan la calidad y la oportunidad de la información fiscal.

57. **A fin de abordar algunos de estos problemas, el Gobierno ha emitido el Decreto 1536, en virtud del cual se mejora y centraliza la gestión del FUT, y se simplifica el proceso.** En adelante, el FUT será el único mecanismo para presentar los datos fiscales regionales, lo que evitará las duplicaciones. Se ampliará su cobertura a otras entidades públicas, y se incluirá un cronograma previamente definido que mejorará el seguimiento fiscal, la presentación de informes fiscales y la rendición de cuentas de todos los actores pertinentes. En un decreto adicional se aclararán las funciones y responsabilidades institucionales específicas y la estructura de gobernanza. Concretamente, el MHCP actuará como la nueva Secretaría Técnica, dirigirá todas las labores operativas y efectuará el control de calidad con sus propios sistemas. El DNP dirigirá la Comisión Intersectorial del FUT, entidad responsable de las iniciativas estratégicas tendientes a mejorar y simplificar el FUT y los otros informes que se solicitan a los Gobiernos subnacionales. Además, el DNP encabezará el diseño y la ejecución del Sistema Integrado y Transaccional de Información Financiera Territorial, una plataforma de tecnología de la información en la nube de finanzas públicas donde los Gobiernos subnacionales pueden cargar y presentar su información fiscal. Se prevé que la nueva estructura de gobernanza y las funciones institucionales simplificadas tendrán un efecto inmediato en la calidad de la información que se presenta a través del FUT (por ejemplo, precisión, oportunidad y cobertura de los datos) al centralizar y simplificar la recolección de datos fiscales. A mediano plazo, la adopción de la plataforma de tecnología de la información en la nube de finanzas públicas por parte de los Gobiernos subnacionales simplificará el mecanismo general de presentación de informes, con lo cual se reducirá la carga administrativa y se liberarán recursos para utilizarlos con otros fines, a la vez que se contribuirá a mejorar aún más la calidad.

58. **Activador indicativo y resultados previstos.** *El Gobierno ha publicado las directrices para la adopción de un Sistema Integrado y Transaccional de Información Financiera Territorial a nivel nacional, que permitirá reflejar información del plano subnacional en tiempo real.* Se prevé que este sistema reducirá la carga de presentación de informes y servirá como instrumento de planificación y presupuestación interna a nivel local. Resultados previstos: mejora de la calidad y la oportunidad de la información fiscal subnacional.

- **Régimen de contabilidad y presupuesto armonizado entre los diferentes organismos y niveles de Gobierno**

Medida previa 7: El Gobierno ha armonizado las prácticas contables del sector público en un único régimen nacional de normas que rige para las entidades gubernamentales, incluidos los Gobiernos subnacionales, y que deberá aplicarse con carácter obligatorio a partir del 1 de enero de 2017, a fin de facilitar la comparación de los datos de todos los sectores y niveles del Gobierno.

59. **El actual régimen de contabilidad pública es obsoleto y se encuentra a la zaga de los sistemas de los países de la OCDE y de la región.** La falta de armonización de los conceptos entre la contabilidad y el presupuesto continúa siendo el principal obstáculo para garantizar la calidad y la oportunidad de la información. La información financiera para la presentación de informes fiscales no está integrada (es decir, el presupuesto frente a los gastos y las inversiones reales). Algunos conceptos fundamentales, por ejemplo, el capital fijo, se valoran mediante el uso de diversas metodologías, lo que menoscaba la calidad, la fiabilidad y la oportunidad de las estadísticas fiscales. Actualmente, el registro de las cifras efectivas requiere un alto nivel de conocimientos contables (que no existen a nivel operacional) debido a la complejidad de los métodos contables y a la falta de armonización. Habida cuenta de la transformación de la información requerida, las entidades generalmente necesitan alrededor de tres meses para consolidar la información, lo que se realiza principalmente en forma manual. Estas condiciones se traducen en determinaciones del costo y comparaciones deficientes, y asignaciones de recursos basadas en información errónea, en especial, a nivel regional.

60. **Para reducir esta brecha, el Gobierno de Colombia ha puesto en marcha varias iniciativas tendientes a promover la armonización del régimen de contabilidad pública en todo el país.** La Contaduría General de la Nación (CGN) ha logrado constantes avances hacia la convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público desde la adopción en 2007 del régimen de contabilidad pública basado en valores devengados. Recientemente, la CGN ha reformado el régimen contable para establecer tres modelos contables diferentes, de los cuales uno constituye el marco normativo para las entidades gubernamentales generales, en consonancia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público. Este modelo será obligatorio para todas las entidades presupuestarias del sector público, incluidos los Gobiernos subnacionales, a partir del 31 de enero de 2017.

61. **Concretamente, el Gobierno de Colombia procura armonizar el plan de cuentas con las reglas de clasificación presupuestaria (clasificadores) en todos los niveles nacionales y subnacionales para permitir la asignación de recursos basada en resultados y prioridades previamente establecidos, y aplicar la presupuestación basada en los resultados.** La creación de un sistema contable estándar y de un plan de cuentas único es una medida esencial para reformar el sistema de clasificación presupuestaria, que actualmente es fragmentado y carece de coherencia. Por lo general, esto también antecede a la creación efectiva de un sistema basado en los resultados. El plan de cuentas no solo es importante para clasificar y registrar las operaciones financieras, sino que es fundamental para la gestión eficaz del presupuesto, que incluye el seguimiento y la presentación de informes de la ejecución del presupuesto, los programas de determinación de costos y la asignación eficaz de los recursos. Como lo expresa el FMI, la estructura del presupuesto, en particular, la clasificación presupuestaria, y el plan de cuentas tienen una relación *simbiótica*⁴⁷. El Gobierno de Colombia tiene previsto reformar su sistema

⁴⁷ Véase *Chart of Accounts: A Critical Element of the Public Financial Management Framework*, FMI (2011).

para permitir los informes y análisis multidimensionales, integrar los objetivos y los resultados de los presupuestos para operaciones e inversiones, y mejorar la amplitud de la clasificación de programas.

62. **Gracias a estos cambios, y a las reformas presupuestarias en marcha, Colombia se encuentra bien encaminada para lograr la integración de la información financiera pública**⁴⁸. La armonización de las normas contables con los clasificadores programáticos presupuestarios mejorará la comparabilidad, la oportunidad y la calidad de la información fiscal en todos los niveles de Gobierno. También contribuirá a i) la asignación de recursos más eficaz al facilitar la vinculación del financiamiento con los resultados; ii) la determinación adecuada de costos de proyectos y programas (lo que permitirá la determinación de costos de los servicios y productos públicos), y iii) los estudios comparativos y el fortalecimiento de las evaluaciones y la rendición de cuentas de los proyectos y programas regionales.

63. **Activador indicativo y resultados previstos.** *El Gobierno ha aprobado un nuevo plan de cuentas con el que se logra una mayor armonización entre la contabilidad y el presupuesto (en particular para las inversiones) como primer paso hacia la plena convergencia con las normas internacionales de contabilidad e información fiscal (Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público y Manual de estadísticas de finanzas públicas de 2014 del FMI), tanto a nivel nacional como subnacional. A través de la próxima reforma del Decreto 568 de 1996, el Gobierno de Colombia procura avanzar hacia la convergencia total con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público y el Manual de estadísticas de finanzas públicas de 2014 del FMI para la recopilación y la presentación de información presupuestaria tanto a nivel nacional como subnacional. Resultados previstos: mejor comparabilidad, oportunidad y calidad de la información fiscal entre los distintos sectores y niveles de Gobierno.*

- ***Diseño y adopción regional de proyectos de inversión estándares por parte de los Gobiernos subnacionales como parte de la nueva política de adquisiciones del Gobierno nacional y los Gobiernos subnacionales***

Medida previa 8: El Gobierno ha permitido a los Gobiernos subnacionales el uso de diseños estándares de proyectos para reducir el tiempo y el costo de las adquisiciones y de la ejecución de proyectos de inversión regionales y municipales.

64. **La nueva política de adquisiciones de Colombia mejorará el efecto de las inversiones regionales y la rendición de cuentas del sector público.** Las adquisiciones públicas representan aproximadamente USD 11 000 millones a nivel nacional, que corresponden a unos 70 000 contratos, alrededor del 13 % del PIB y más del 35 % del total del gasto público (más o menos en consonancia con los promedios de la OCDE)⁴⁹. El actual Gobierno, que comprende la importancia de las adquisiciones públicas para las finanzas públicas, la transparencia, la rendición de cuentas y la integración regional, ha identificado a las adquisiciones públicas como un objetivo estratégico.

⁴⁸ En lo que respecta al presupuesto, el DNP, en colaboración con el MHCP, ya ha modificado el Manual de Clasificación de la Inversión Pública de julio de 2016 para incluir las clasificaciones de programas, y estas ya se han adoptado en la preparación del presupuesto de 2017 que se incluirá en las próximas leyes de presupuesto de 2017 (Ley Orgánica de Presupuesto 2017 y Decreto de Liquidación del Presupuesto 2017). La Comisión Rectora del SGR también ha adoptado oficialmente las nuevas clasificaciones de programas para los proyectos de inversión financiados a través del SGR. Véase: Acuerdo n.º 039 de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías (agosto de 2016).

⁴⁹ Fuente: Estadísticas de cuentas nacionales de la OCDE, informadas en el documento de la OCDE (2013), *Colombia: Implementing Good Governance, Annex B: Public Procurement in Colombia, Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*.

65. **La creación del organismo nacional de adquisiciones (Colombia Compra Eficiente o CCE) en 2013 (Decreto 4170) fue un importante avance⁵⁰, pero todavía subsisten graves dificultades, en particular, a nivel subnacional.** Desde 2011, el CCE, en coordinación con el DNP, ha promovido el uso de los acuerdos marco de precio, un instrumento de agregación de la demanda que procura aumentar la rentabilidad económica en las adquisiciones públicas de los bienes y servicios adquiridos habitualmente. Mediante este instrumento, el Gobierno otorgó a los Gobiernos subnacionales la autoridad para establecer acuerdos marco de adquisiciones públicas a nivel subnacional⁵¹. En 2013 y 2014, el CCE estima que los ahorros resultantes de los precios reducidos ascendió a COP 130 000 millones (alrededor de USD 43 millones) a nivel nacional⁵². Sin embargo, como lo documentó el DNP, existe una amplia heterogeneidad entre las capacidades fiscales y de adquisiciones de los Gobiernos subnacionales⁵³.

66. **El Gobierno ha institucionalizado el uso de proyectos de inversión estándares.** Además de ampliar el uso de los acuerdos marco dentro de los Gobiernos subnacionales, a través del documento CONPES 3856, el Gobierno actualmente aplica el uso de proyectos estándares a fin de brindar apoyo a los Gobiernos subnacionales para el diseño y la ejecución de las inversiones regionales⁵⁴. Los proyectos estándares son inversiones previamente definidas que pueden reproducirse en todo el territorio. El fundamento para la creación de estos proyectos es que un alto porcentaje de las inversiones regionales se asigna a ciertos productos que pueden reproducirse y ampliarse con variaciones mínimas (adaptados a ciertas diferencias geográficas y culturales). Tal es el caso de los proyectos de infraestructura básica como la construcción de escuelas locales, instalaciones sanitarias locales, servicios básicos de agua y saneamiento, y centros comunitarios y culturales. Esta estrategia permitirá que los Gobiernos subnacionales y el Gobierno nacional: i) diseñen proyectos de inversión regionales de forma rápida y eficaz, reduzcan los riesgos asociados con la planificación y la ejecución, y ahorren tiempo y costos en lo relacionado con los estudios y el diseño; ii) establezcan estándares nacionales mínimos de prestación de servicios en todo el país que contribuyan a reducir la desigualdad regional, y iii) ejecuten proyectos de infraestructura con más eficacia y de manera más transparente. Como resultado de las reformas, se prevé que el diseño y la ejecución de los proyectos de inversión serán más rápidos y menos costosos, y que se mejorará la transparencia y la rendición de cuentas de los gastos públicos a nivel subnacional. El DNP ha calculado que en los años 2017 y 2018, esta estrategia permitirá ahorrar más de 700 000 millones de pesos⁵⁵ (más de USD 200 millones) gracias al ahorro de tiempo y costos relacionado con los proyectos estándares, y también gracias al uso de los acuerdos marco establecidos por el CCE⁵⁶.

⁵⁰ Véase: <http://sintesis.colombiacompra.gov.co/normatividad/documento/14208>.

⁵¹ Decreto 1510 (2013), Decreto 1082 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional” (2015).

⁵² *Resultados y Ahorros derivados del funcionamiento de la Tienda Virtual del Estado Colombiano* (CCE, 2014 y 2015).

⁵³ La relación entre el monto total de los costos operativos y el total de recursos fiscales se considera una medida de capacidad fiscal baja (DNP, 2013).

⁵⁴ En el Decreto 173 (2016) se exige que los Gobiernos subnacionales utilicen los proyectos estándares una vez que el DNP los proporcione. Durante la primera etapa (2016), un total de 26 proyectos estándares, que incluyen adquisiciones, términos de referencia, directrices y documentos contractuales, estarán disponibles para su uso. Durante la segunda etapa, en 2017, se completarán otros 16 proyectos estándares, 6 de los cuales están orientados a la ciencia, la tecnología y la innovación. Por último, durante la tercera etapa, en 2018, otros 8 proyectos estándares estarán terminados, con lo que se completará un total de 50 proyectos estándares listos para su utilización.

⁵⁵ Fuente: Cálculos del DNP, Documento CONPES 3856 sobre la Política para la Estandarización de Proyectos de Inversión 2016-2018 (25 de abril de 2016). Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3856.pdf>

⁵⁶ En 2018, un total de 50 *diseños de proyectos estándares* estarán disponibles para que los Gobiernos subnacionales los adopten y utilicen para cualquier proyecto de inversión, independientemente de la fuente de financiamiento (por ejemplo, SGR o SGP). El DNP ha calculado que para 2017 y 2018, y solo en el caso del SGR, la adopción del conjunto inicial de 26 proyectos estándares permitirá obtener un ahorro de aproximadamente COP 700 000 millones, más de USD 200 millones. En el futuro, luego de 2018, una vez que se hayan aprobado los 50 proyectos estándares, el ahorro anual podría ascender a casi el 20 % del

67. **Activador indicativo y resultados previstos.** *El Gobierno ha permitido a los Gobiernos departamentales y municipales la adopción de la plataforma centralizada de adquisiciones electrónicas SECOP 2 (segunda versión del Sistema Electrónico de Contratación Pública).* El Sistema Electrónico de Contratación Pública más reciente de Colombia, SECOP 2, se presentó oficialmente en 2015 y se implementará durante los próximos años en todas las entidades públicas, incluidos los Gobiernos subnacionales. El SECOP 2 es una plataforma transaccional de adquisiciones electrónicas en la que todas las entidades públicas pueden realizar en línea el proceso completo de las adquisiciones públicas de bienes y servicios, desde la planificación hasta la ejecución final. Los proveedores, los compradores y los funcionarios públicos tendrán acceso al sistema. El SECOP 2 incluirá la mayoría de las modalidades de adquisiciones; los instrumentos para agregar la demanda, si bien se incluirán en el SECOP 2, se ejecutarán a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano. Resultados previstos: mejora de la calidad y reducción de los plazos del diseño, las adquisiciones y la ejecución de los proyectos de inversión a nivel regional y municipal.

68. **Las medidas de políticas respaldadas en el marco de este primer FPD programático se basan en sólidos estudios analíticos que se describen en el anexo 6.**

4.3 VÍNCULO CON EL MARCO DE ALIANZA CON EL PAÍS, OTRAS OPERACIONES DEL BANCO Y LA ESTRATEGIA DEL GRUPO BANCO MUNDIAL

69. **La operación propuesta está en estrecha consonancia con los objetivos del marco de alianza con el país elaborado por el Grupo Banco Mundial para Colombia, correspondiente a los años fiscales 2016 a 2021 y analizado por el Directorio Ejecutivo el 7 de abril de 2016 (informe n.º 101552-CO).** Mediante este FPD se respaldará el primer pilar de dicho marco, que tiene por objetivo fomentar el desarrollo territorial equilibrado, y se contribuirá también al objetivo de fortalecer la capacidad de gestión pública. Asimismo, se apoyará la tarea multisectorial de consolidar la paz ayudando a equilibrar las desigualdades del desarrollo territorial.

70. **La operación propuesta complementa un sólido paquete de operaciones de financiamiento y actividades de asesoría del Banco Mundial para el Gobierno de Colombia, y se basa en la participación anterior.** También se basa en los FPD anteriores, especialmente, en la serie programática sobre ciudades sostenibles y productivas (P130972, P145766). La serie de FPD complementa una serie de operaciones de financiamiento de inversiones y labor técnica ya en curso, y forma una sólida cartera que respaldará el costoso proceso de consolidación de la paz en Colombia.

- *Asistencia técnica.* Esta operación se basa en servicios de conocimientos anteriores, por ejemplo, asistencia técnica para fundamentar la reforma del catastro. A través del Proyecto de Fortalecimiento de las Instituciones Subnacionales (P123879), se financian varios proyectos piloto del catastro multipropósito. El Banco también brinda asistencia técnica a través del Fondo Fiduciario de Varios Donantes para la Consolidación de la Paz y el Posconflicto (P160524) para ejecutar plenamente estos proyectos piloto y generar enseñanzas para la aplicación principal en coordinación con el Fondo del Biocarbono y el Proyecto de Desarrollo Sostenible con Bajos Niveles de Emisión de Carbono en la Región de la Orinoquía (P160680). El FPD también se corresponde estrechamente con los servicios de conocimientos programáticos para el

actual presupuesto anual total del SGR. Se anticipa que, al menos en el caso del SGR, a partir de 2018, el 27 % del número total de proyectos de inversión (actualmente la cartera completa tiene alrededor de 10 000 proyectos) financiados por el SGR se ejecutará utilizando los diseños de proyectos de inversión estándares.

Desarrollo Urbano y Regional Sostenible (P156821), mediante los cuales se brinda apoyo al Gobierno de Colombia y a ciertos Gobiernos locales con el objeto de mejorar los instrumentos de planificación regional y urbana.

- *Asistencia financiera.* Esta operación se basa en el trabajo que ha llevado adelante el Banco junto con el Gobierno de Colombia en los últimos años para fortalecer distintas capacidades de gestión pública esenciales a nivel subnacional, incluso a través del Proyecto de Fortalecimiento de las Instituciones Subnacionales.
- *FPD complementarios.* Esta operación se prepara de forma paralela con el Primer Financiamiento para Políticas de Desarrollo de Mejoramiento de la Sostenibilidad Fiscal y la Competitividad, que se centra en medidas de consolidación fiscal y reformas estructurales para el aumento de la competitividad, a la vez que lo complementa. Estas reformas son importantes para contener el déficit fiscal en un contexto en el que el margen para reducir las inversiones públicas es limitado, habida cuenta de que la aplicación del proceso de paz conllevará un gasto adicional. Para lograr este objetivo, las autoridades se han comprometido a aplicar estrictos controles y medidas del gasto, reformas de la política y la administración tributarias, y una gestión prudente de los riesgos fiscales generados por los pasivos contingentes. La operación actual complementa este FPD centrándose en las partes de la aplicación del proceso de paz relacionadas con el desarrollo territorial y la mejora de la asignación y el control de los recursos a nivel subnacional.

4.4 CONSULTAS Y COLABORACIÓN CON ASOCIADOS EN LA TAREA DEL DESARROLLO

71. **El programa del Gobierno respaldado por la operación propuesta se basa en un complejo proceso de consultas.** Las políticas que se respaldan mediante este FPD están incorporadas en el PND 2014-2018, que es el resultado de un complejo proceso de consultas y está sancionado como ley.

5. OTRAS CUESTIONES RELATIVAS AL DISEÑO Y A LA EVALUACIÓN INICIAL

5.1 IMPACTO SOCIAL Y EN LA POBREZA

72. **Se espera que el impacto general de las políticas respaldadas por este FPD en la pobreza y los aspectos sociales sea positivo, aunque moderado, y que opere principalmente a través de mecanismos indirectos.** Se anticipa que las medidas previas tendrán efectos positivos en el bienestar. Es probable que las políticas del pilar 1 tengan efectos positivos al promover la reducción de las desigualdades socioeconómicas regionales a través de la mejora de la gestión y la planificación territorial a nivel subnacional y la mejor provisión de servicios y bienes públicos locales, como así también al fomentar y proteger los derechos de propiedad a nivel local. En particular, se prevé que la reorganización del marco institucional de desarrollo de tierras y rural contribuirá a mejorar los medios de subsistencia de la población rural, y su efecto general dependerá del aumento de la eficiencia que logren los nuevos organismos. Se anticipa que la creación de un nuevo catastro multipropósito no tendrá efectos directos en el bienestar a corto plazo. Sin embargo, dado que el catastro estará vinculado con el registro nacional, se anticipa que esta medida previa fortalecerá los derechos de propiedad a mediano plazo, lo que reducirá los riesgos de los hogares, especialmente, de los hogares pobres y vulnerables. Asimismo, se prevé que el catastro multipropósito aumentará la recaudación del impuesto predial, lo que a su vez generará ingresos adicionales para los Gobiernos locales que podrán mejorar la provisión de bienes y servicios públicos y optimizar la autonomía fiscal de los Gobiernos subnacionales. Se anticipa que las medidas previas del pilar 2 fomentarán el crecimiento económico local gracias al

efecto positivo de la inversión pública local, así como a través de lo siguiente: i) la mejor coordinación entre los niveles de Gobierno; ii) la mejor calidad de los datos fiscales y presupuestarios para la formulación de políticas y la asignación de recursos y la toma de decisiones más eficaces a nivel regional, y iii) una nueva política de adquisiciones que permitirá el diseño y la ejecución más eficaces de los proyectos de inversión regionales. Se prevé que el efecto de estas medidas previas en el bienestar será positivo; sin embargo, su efecto distributivo definitivo dependerá de la elasticidad entre la inversión pública local y el crecimiento económico local. No obstante, el aumento de las inversiones incidirá de manera positiva en el acceso a los servicios básicos, lo que puede tener un efecto importante en la pobreza multidimensional. En los anexos 4 y 5 se documenta el análisis de los efectos en la pobreza y la situación social desde la perspectiva social, distributiva y de género, sobre la base de análisis cuantitativos y publicaciones académicas pertinentes.

5.2 ASPECTOS AMBIENTALES

73. Colombia tiene un nivel elevado y creciente de daños ocasionados por desastres naturales, en comparación con sus pares. Se ubica en el décimo lugar del mundo entre los países más expuestos a riesgos económicos derivados de dos o más fenómenos naturales adversos, incluidos los hechos de baja frecuencia y gran repercusión. Colombia también posee la tasa más alta de eventos recurrentes de América Latina, con un promedio de más de 600 desastres informados cada año. Las pérdidas totales correspondientes al período comprendido entre 2005 y 2014 ocuparon el cuarto lugar entre las más altas de América Latina, después de Haití, Cuba y Brasil. Los riesgos que plantean los desastres naturales como inundaciones, sequías, tormentas y aumento del nivel del mar probablemente empeoren debido al cambio climático. Por ende, uno de los principales desafíos de Colombia con respecto a la sostenibilidad ambiental es la gestión de riesgos de desastres en el contexto del empeoramiento de los desastres naturales y el cambio climático (incluida la adaptación al cambio climático, especialmente en el sector agrícola).

74. Es probable que la primera y la cuarta medidas previas generen beneficios conjuntos relacionados con el cambio climático a través de diversos canales. Al facilitar la recolección de datos sobre el medio ambiente y los recursos naturales (medida previa 1), el catastro respaldará el desarrollo territorial y económico sostenible, y mejorará la gestión de los recursos naturales y la gestión de los riesgos de desastres. A través del catastro multipropósito, se actualizará la información cartográfica, se estandarizará el uso de la escala cartográfica, y se vinculará y proporcionará información más completa y precisa sobre los límites de las áreas protegidas, los recursos naturales y las zonas de alto riesgo. Asimismo, los objetivos de la nueva política de ordenamiento territorial (medida previa 4) incluyen dos de los objetivos de la estrategia de crecimiento ecológico de Colombia, a saber: i) proteger y garantizar el uso sostenible del capital natural, mejorar la calidad de vida y la gestión ambiental, y ii) lograr un crecimiento capaz de adaptarse al cambio climático y reducir la vulnerabilidad a los riesgos de desastres y al cambio climático. Por ende, se prevé que la planificación territorial y de uso de la tierra mejor coordinada generará beneficios conjuntos relacionados con el cambio climático. Por lo tanto, se anticipa que dos de las ocho medidas previas, o el 25 % del préstamo, tendrán beneficios conjuntos relacionados con el cambio climático.

75. No se espera que las medidas previas que se respaldan a través de esta operación tengan efectos perjudiciales significativos en el medio ambiente, los bosques y otros recursos naturales. En el análisis ambiental se determinó que los efectos ambientales directos e indirectos netos generales del FPD serán positivos, y que dos de las medidas previas probablemente tendrán

efectos neutros. Se estima que la medida previa 1 contribuirá a mejorar el sistema de tenencia de la tierra y la caracterización del territorio, los factores ambientales y los recursos naturales al facilitar la recolección de datos ambientales y naturales como parte del catastro. Según se evaluó, la creación de las entidades relacionadas con las medidas previas 2 y 3 tendrá un efecto ambiental neutro o posiblemente un efecto indirecto positivo, puesto que las futuras operaciones y actividades de la ANT y la ADR promoverán el desarrollo más sostenible desde el punto de vista ambiental, suponiendo que estos organismos cuenten con el personal y el presupuesto adecuados y ejecuten las leyes, políticas y directrices existentes. Se prevé que el efecto ambiental de la medida previa 4 será positivo, ya que mejorará la planificación territorial regional al abordar las deficiencias de los anteriores planes de uso de la tierra (POT) y aplicar la estrategia de crecimiento ecológico incluida en el PND 2014-2018 (dos de los principales objetivos de la estrategia de crecimiento ecológico están reflejados en los POT Modernos). La medida previa 5 debería tener efectos ambientales positivos si se cuenta con un mejor mecanismo de coordinación entre los diferentes niveles de Gobierno y suponiendo que se tomen decisiones fundamentadas y más acertadas, con inclusión de los aspectos ambientales, sobre las inversiones públicas. Se prevé que las medidas previas 6, 7 y 8 serán neutras con respecto a sus efectos ambientales. En el análisis ambiental se identificó un posible riesgo de efectos ambientales negativos debido a posibles resultados indirectos vinculados con algunas medidas previas. Sin embargo, se considera que estos riesgos ambientales conexos son inciertos o bajos en cuanto a la probabilidad de que ocurran y relativamente bajos en cuanto a la probable magnitud del efecto ambiental, y no se considera que sean significativos. Actualmente existen leyes e instituciones ambientales para mitigar estos posibles riesgos indirectos, que serían mejoradas, en parte, con la creación de organismos y actividades relacionados con las medidas previas. El Banco o el Gobierno de Colombia realizarán el seguimiento de los aspectos de estos riesgos indirectos. En el anexo 4 se presenta un resumen del análisis ambiental, incluida una breve descripción de la forma en que los sistemas ambientales de Colombia pueden mitigar los posibles efectos negativos.

5.3 ASPECTOS RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, LOS DESEMBOLSOS Y LAS AUDITORÍAS

76. **Los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas exhiben niveles avanzados de desempeño que se acercan a las buenas prácticas internacionales, de acuerdo con los informes más recientes del FMI y del Banco**⁵⁷. A fines del año fiscal 2015, se llevó a cabo una nueva evaluación del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras; el informe final se presentó al Gobierno de Colombia en octubre de 2016, y el Gobierno de Colombia ha aceptado ponerlo a disposición del público. No obstante, siguen existiendo esferas de la gestión de las finanzas públicas que pueden fortalecerse aún más, por ejemplo, la gestión del presupuesto y la integración con los sistemas de gestión administrativa. En 2012 se puso en funcionamiento el nuevo Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF II), y se trabaja en la adopción de un Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas. El Gobierno de Colombia ha aumentado la cobertura del SIIF II y actualmente trabaja en su integración con los diferentes instrumentos de gestión de las finanzas públicas⁵⁸. Colombia tiene una sólida trayectoria en la ejecución de reformas en la gestión de las finanzas públicas. A continuación, se resumen las características más destacadas de los sistemas de gestión de las finanzas públicas: i) el presupuesto es exhaustivo, se documenta adecuadamente y se ejecuta según lo previsto con gastos

⁵⁷ Véase FMI (2012), Banco Mundial (2013), y el *Informe de la gestión financiera pública y sistema de contratación* (Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras, 2009).

⁵⁸ Estos incluyen el PND, las reglas fiscales, el Programa de Inversión Pública, el Marco Fiscal a Mediano Plazo, el Marco de Gastos a Mediano Plazo, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el plan financiero.

reales que presentan una leve desviación de los niveles planificados; el Gobierno ha publicado su presupuesto anual en forma oportuna⁵⁹; ii) los controles de gastos e ingresos son exhaustivos, y se realizan esfuerzos constantes para mejorarlos, y iii) las cuentas públicas consolidadas se preparan dentro de los seis meses de finalizado el año fiscal.

77. **El Gobierno de Colombia está ejecutando un programa de reformas de los sistemas contables y de auditoría para adoptar y aplicar normas internacionales de contabilidad (Normas Internacionales de Información Financiera y Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público) y de auditoría (Normas Internacionales de Auditoría).** En los últimos tres años, ha habido importantes avances en la ejecución de esta reforma, que incluyen la emisión de la nueva reglamentación para las entidades del sector público (octubre de 2015) que se adoptará en enero de 2017. El nuevo marco se utilizará para consolidar las cuentas públicas del año que finaliza el 31 de diciembre de 2017, y mejorará la presentación de informes fiscales y financieros del Gobierno para los procesos decisorios.

78. **Mecanismos de desembolso.** Cuando se hace efectivo el FPD, y el Prestatario cumple con todas las condiciones de retiro para la liberación del tramo y previa solicitud del Prestatario, el Banco depositará los fondos en una cuenta denominada en dólares estadounidenses del Banco de la República para que se acredite posteriormente en la cuenta única del tesoro del MHCP, tornándose disponible para financiar los gastos presupuestados. El MHCP proporcionará al Banco una confirmación por escrito de la operación dentro de los 30 días posteriores al desembolso de los fondos por parte del Banco. Si el Banco determina en cualquier momento que los fondos del préstamo se utilizaron para efectuar el pago de un gasto excluido, el Prestatario, con prontitud después de recibir del Banco la notificación pertinente, reintegrará al Banco un monto igual al monto de dicho pago; y los montos reembolsados al Banco luego de dicha notificación quedarán cancelados del préstamo.

79. **No existe evidencia que indique que el entorno de control bancario en el que circularán los ingresos del FPD sea inadecuado.** Esta evaluación se basa en un análisis del informe de auditoría externa de 2015 del Banco de la República, en la evaluación más reciente de las salvaguardas del Banco Central realizada por el FMI (2012) y en la consulta del artículo IV del FMI para 2016. Teniendo en cuenta que los sistemas de gestión de las finanzas públicas del Prestatario y las disposiciones fiduciarias para este financiamiento se consideran adecuados, el Banco no exigirá que se realice una auditoría de la cuenta designada y no considera que sean necesarias otras disposiciones fiduciarias.

5.4 SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

80. **El DNP será responsable de la ejecución general de la serie de FPD propuesta y de informar sobre los avances y coordinar las medidas entre las entidades involucradas.** La Subdirección Territorial y de Inversión Pública del DNP dirigirá las actividades de esta operación y seguirá de cerca la ejecución del programa en cooperación con el MADR, el IGAC, el programa CCE y otros ministerios y organismos gubernamentales pertinentes. La Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP, que tiene a su cargo el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, reunirá la información vinculada con los resultados y los indicadores, y la transmitirá al Banco. El Gobierno ya ha comenzado a medir varios de los indicadores propuestos, dado que forman parte del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

⁵⁹ Ley 1769 del 24 de noviembre de 2015.

81. **Compensación de las reclamaciones.** Las comunidades y personas que consideren que se ven perjudicadas por políticas nacionales específicas respaldadas como medidas previas o condiciones para la liberación de un tramo en el marco de una operación para políticas de desarrollo del Banco Mundial pueden presentar reclamaciones ante las autoridades nacionales responsables, los mecanismos de compensación de las reclamaciones locales o nacionales correspondientes, o el Servicio de Compensación de las Reclamaciones del Banco Mundial. Este servicio se cerciora de que las reclamaciones recibidas se examinen de inmediato para abordar las inquietudes pertinentes. Las comunidades y las personas afectadas pueden presentar sus quejas ante el Panel de Inspección independiente de Banco Mundial, que determina si se produjeron o se podrían producir daños debido al incumplimiento de sus políticas y procedimientos por parte de Banco Mundial. Las quejas pueden presentarse en cualquier momento luego de que se hayan elevado las inquietudes directamente ante el Banco Mundial y de que la administración del Banco haya tenido la oportunidad de responder. Para obtener información sobre la forma de presentar quejas ante el Servicio de compensación de reclamaciones de Banco Mundial, visite <http://www.worldbank.org/GRS>. Para obtener información sobre cómo presentar quejas ante el Panel de Inspección del Banco Mundial, visite www.inspectionpanel.org.

6. RESUMEN DE LOS RIESGOS Y LA MITIGACIÓN

82. **El riesgo general de la operación se consideró moderado.** Los principales riesgos que se identificaron fueron los siguientes: i) riesgos políticos y de gobernanza derivados de posibles retrocesos del proceso de paz; ii) capacidad de ejecución, y iii) riesgos macroeconómicos.

83. **Riesgos políticos y de gobernanza.** Si bien no se esperan cambios importantes en el entorno político antes de las elecciones de 2018, el resultado del plebiscito reciente ha generado incertidumbre acerca del apoyo popular al acuerdo de paz tal como está estructurado en la actualidad. El constante esfuerzo del Gobierno para trabajar con todas las partes a fin de alcanzar un consenso acerca de las revisiones del acuerdo de paz ayuda a mitigar este riesgo. Además, todas las reformas incluidas en la operación propuesta son técnicamente sólidas y esenciales para lograr el crecimiento equitativo en Colombia, y su ejecución no depende del logro de un acuerdo de paz formal.

84. **Riesgos macroeconómicos.** Un deterioro de las condiciones macroeconómicas y fiscales más grave que el previsto o una recuperación más lenta que lo esperado podrían influir negativamente en las finanzas del Gobierno central y de los subnacionales, y reducir los recursos disponibles para la inversión en el plano subnacional. Este riesgo podría intensificarse en vista de la aplicación de los acuerdos de paz, en particular, si las reformas fiscales planificadas no avanzan en la forma prevista. El sólido historial en la gestión macroeconómica y fiscal de Colombia que ha generado factores de amortiguación razonables contribuye a mitigar este riesgo.

85. **Capacidad institucional para la ejecución y la sostenibilidad.** El Gobierno de Colombia ha complementado las políticas propuestas en esta operación con varios programas de fortalecimiento de la capacidad para respaldar a los Gobiernos subnacionales, lo que puede contribuir a mitigar este riesgo.

Categorías de riesgos	Calificación (alto, considerable, moderado o bajo)

1. Riesgos políticos y de gobernanza	M
2. Riesgos macroeconómicos	M
3. Estrategias y políticas sectoriales	B
4. Diseño técnico del proyecto o programa	B
5. Capacidad institucional para la ejecución y la sostenibilidad	M
6. Riesgos fiduciarios	B
7. Riesgos ambientales y sociales	B
8. Partes interesadas	B
9. Otros	
General	M

ANEXO 1. MATRIZ DE POLÍTICAS Y RESULTADOS

Medidas previas del FPD 1 y activadores indicativos del FPD 2		Indicadores de resultados de la serie de FPD programáticos
Medidas previas (FPD 1)	Activadores indicativos (FPD 2)	
<p>Objetivo de desarrollo del proyecto: Apoyar los esfuerzos del Gobierno de Colombia dirigidos a: fortalecer las instituciones para la gestión de las tierras y la planificación territorial, y mejorar la priorización de las inversiones y la gestión financiera en el nivel subnacional.</p>		
<p>Medida previa 1: El Gobierno ha aprobado una política integral de registro catastral de propiedades en la que: se redefinen las funciones y responsabilidades de las instituciones y los niveles de Gobierno para separar las responsabilidades de reglamentación y aplicación; se establecen normas y metodologías para el reconocimiento, el registro y la valoración de las propiedades a fin de transformar el catastro fiscal en un instrumento multipropósito⁶⁰; se dispone la actualización de la información catastral de todos los predios de Colombia.</p> <p>Organismo responsable: DNP.</p>	<p>Activador indicativo 1: El Gobierno ha sometido a la aprobación del Parlamento la Ley del Estatuto Catastral, en la que se definen los parámetros técnicos, institucionales y financieros del catastro multipropósito.</p> <p>Organismo responsable: IGAC.</p>	<p>Resultado previsto: Registros catastrales mejorados.</p> <p>Porcentaje de la superficie cubierta por el programa piloto de catastro para el cual se ha recolectado nueva información catastral⁶¹.</p> <p><i>Valor de referencia de 2016: 0</i> <i>Objetivo para 2018: 70 %</i></p>

⁶⁰ En el catastro actual de Colombia, se registran las características físicas de los predios exclusivamente con fines fiscales. En cambio, en un catastro multipropósito, se recolecta información adicional relacionada con el predio (por ejemplo, uso de la tierra, densidades, categoría socioeconómica) y se interactúa con los sistemas de las infraestructuras pertinentes existentes (infraestructura, ambiental), lo que permite que el sistema catastral sirva como instrumento de planificación y desarrollo territorial, y como fundamento para la priorización de las inversiones.

⁶¹ El Gobierno de Colombia, a través del DNP, en coordinación con el IGAC y la SNR, ejecutará once proyectos piloto como parte de la primera etapa de la aplicación de la nueva política de catastro definida en el documento CONPES 3859. El objetivo de estos proyectos piloto es brindar información para los mecanismos de ejecución detallados que se aplicarán en todo el país entre 2017 y 2023. En los proyectos piloto, se comprobarán las metodologías de estudio y evaluación, las especificaciones y los procedimientos de operación; además, se evaluará la fiabilidad de los costos estimados. Las metodologías se ajustarán gradualmente durante la etapa piloto a fin de brindar información para la ampliación del programa a nivel nacional. Los proyectos piloto abarcarán 390 991 predios de zonas rurales de 10 municipios (Santa Marta, San Vicente del Caguán, Lebrija, San Carlos, Armenia, Puerto Gaitán, Topiapí, Dibulla, Puerto Leguizamo, Buenaventura) y la zona urbana de Barranquilla, lo que representa el 2,1 % de todos los predios del país (equivalente a 6,2 millones de hectáreas).

	<p>Activador indicativo 2: El Gobierno ha aprobado el marco de políticas que le permite delegar en los Gobiernos subnacionales funciones y responsabilidades clave para la gestión de las tierras.</p> <p>Organismo responsable: DNP.</p>	<p>Resultado previsto: Proceso sistemático para la delegación de funciones y responsabilidades clave de gestión de las tierras a los Gobiernos subnacionales instalado y en pleno funcionamiento.</p> <p>Cantidad de convenios administrativos a través de los cuales el Gobierno nacional ha delegado funciones a los Gobiernos locales luego de la evaluación de la capacidad local.</p> <p><i>Valor de referencia de 2016: 0</i> <i>Objetivo para 2018: 2⁶²</i></p>
<p>Medida previa 2: El Gobierno ha establecido el marco institucional para, entre otras cosas: i) poner en marcha programas de acceso a la tierra con los que se busca incrementar la productividad rural y la equidad, y ii) apoyar el proceso de formalización de las tierras rurales, mediante la creación de la ANT.</p> <p>Organismo responsable: MADR, DNP.</p>	<p>Activador indicativo 3: El Gobierno ha aprobado el marco normativo que permite acelerar la resolución de controversias sobre tierras.</p> <p>Organismo responsable: MADR.</p>	<p>Resultado previsto: Marco institucional y normativo fortalecido para el acceso a la tierra y a procesos de formalización instalado y en pleno funcionamiento⁶³.</p> <p>Cantidad de predios en zonas rurales con derechos de propiedad formalizados a través del nuevo proceso.</p> <p><i>Valor de referencia de 2014: 0</i> <i>Objetivo para 2018: 40 000⁶⁴</i> <i>(de los cuales se realizará un seguimiento de la cantidad de predios de zonas rurales con derechos de propiedad formalizados para mujeres)</i></p>

⁶² De un total de 7 municipios con más de 500 000 habitantes que actualmente no tienen un catastro independiente.

⁶³ En la reglamentación de Colombia se reconocen diferentes tipologías de informalidad en la tenencia de las tierras (por ejemplo, en las tierras públicas frente a las tierras privadas, o si se han realizado operaciones informales o no). Existen diferentes marcos, procedimientos, instrumentos jurídicos para abordar cada tipología. En este documento, el término formalización incluye todos los pasos y procedimientos necesarios para obtener un título de propiedad registrado y garantizar la seguridad jurídica de los derechos de propiedad para todas las tipologías.

⁶⁴ A efectos de la comparación, en 2015 se formalizaron 11 456 predios. Este objetivo implicará duplicar la velocidad a la que se formalizan los predios, en comparación con años anteriores.

<p>Medida previa 3: El Gobierno ha fortalecido el marco institucional para el desarrollo rural mediante la creación de la ADR, que se encargará de planificar, estructurar, cofinanciar y ejecutar proyectos de esa área.</p> <p>Organismo responsable: MADR, DNP.</p>	<p>Activador indicativo 4: El Gobierno ha aprobado el marco normativo para la elaboración de planes y proyectos integrales de desarrollo territorial rural.</p> <p>Organismo responsable: ADR.</p>	<p>Resultado previsto: Marco institucional y normativo fortalecido para el desarrollo rural integrado instalado y en pleno funcionamiento.</p> <p>Porcentaje de proyectos de desarrollo rural cofinanciados que tienen un enfoque territorial. <i>Valor de referencia de 2016: 16 %⁶⁵</i> <i>Objetivo para 2018: 100 %</i></p>
<p>Medida previa 4: El Gobierno ha aprobado una nueva política de planificación territorial que permite: i) la elaboración de planes territoriales y de uso de la tierra en el nivel de los departamentos⁶⁶ para fomentar la integración regional, y ii) la actualización de los planes de utilización de la tierra municipal en virtud de una nueva metodología que incorpora los vínculos entre zonas urbanas y rurales.</p> <p>Organismo responsable: DNP.</p>	<p>Activador indicativo 5: El Gobierno ha adoptado el marco normativo para la planificación del uso de la tierra en el nivel de los departamentos (POD).</p> <p>Organismo responsable: DNP (como coordinador técnico) con el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.</p>	<p>Resultado previsto: Planificación territorial mejorada a nivel departamental y municipal.</p> <p>Cantidad de planes territoriales y de uso del suelo preparados o actualizados en el marco del programa POT Modernos. <i>Valor de referencia de 2016: 0</i> <i>Objetivo para 2018: 80</i></p>

⁶⁵ El valor de referencia del 16 % se calcula sobre la base de los proyectos financiados totalmente por INCODER en 2015 a través del proyecto de inversión “Apoyo a Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial”. Solo 35 de 210 proyectos fueron proyectos de desarrollo rural integrado con enfoque territorial. El enfoque territorial implica abandonar el planteamiento tradicional mediante el cual se brindaba apoyo principalmente a productores particulares de manera fragmentada. Estos nuevos proyectos deben incluir cuatro componentes para que se los considere integrales y con enfoque territorial. Estos componentes son la asistencia técnica, el acceso a activos productivos, la preparación de las tierras, y la articulación con la cadena de producción y las prioridades de producción del territorio.

⁶⁶ El departamento es el segundo nivel administrativo en Colombia (entre los Gobiernos nacionales y municipales).

<p>Medida previa 5: El Gobierno ha adoptado una nueva política que refuerza los acuerdos entre el Gobierno nacional y los subnacionales (Contratos Plan⁶⁷). En dicha política: se exige dar prioridad a las inversiones con mayores posibilidades de generar impacto en las zonas más necesitadas; se crea un Fondo Regional⁶⁸ para acelerar la ejecución de los proyectos; se garantiza el aporte de cofinanciamiento de los Gobiernos subnacionales en las inversiones.</p> <p>Organismo responsable: DNP.</p>	<p>Activador indicativo 6: El Gobierno ha aprobado los mecanismos institucionales para poner en funcionamiento el Fondo Regional.</p> <p>Organismo responsable: DNP.</p>	<p>Resultado previsto: Planificación, coordinación y priorización mejoradas y ejecución más rápida de los proyectos de inversión regionales.</p> <p>Cantidad de nuevos Contratos Plan firmados. <i>Valor de referencia de 2016: 0</i> <i>Objetivo para 2018: 8⁶⁹</i></p>
<p>Medida previa 6: El Gobierno, a través de la Legislatura, ha promulgado la Ley Orgánica 1753, en virtud de la cual se centraliza la supervisión del riesgo fiscal de los Gobiernos subnacionales en el MHCP mediante la unificación de los requisitos de presentación de informes para mejorar la calidad de los datos fiscales regionales⁷⁰.</p>	<p>Activador indicativo 7: El Gobierno ha publicado las directrices para la adopción de un Sistema Integrado y Transaccional de Información Financiera Territorial a nivel nacional, que permitirá reflejar información del plano subnacional en tiempo real.</p> <p>Organismo responsable: DNP.</p>	<p>Resultado previsto: Mejora de la calidad y la oportunidad de la información fiscal subnacional.</p> <p>Cantidad de informes preparados y presentados por los municipios a las autoridades nacionales⁷¹.</p>

⁶⁷ Los Contratos Plan son acuerdos formales suscritos entre el Gobierno nacional y los Gobiernos subnacionales para canalizar las inversiones públicas regionales en función de las necesidades territoriales. La política modificada de los Contratos Plan incluye un conjunto de características para subsanar las deficiencias documentadas durante la etapa piloto. Los nuevos Contratos Plan tendrán una sólida visión programática, un claro alcance, enfoque y prioridad en los proyectos regionales de gran impacto (incluso en zonas afectadas por conflictos), un análisis general más sólido del diseño de los proyectos, y un marco más sólido de seguimiento y evaluación para proporcionar una clara rendición de cuentas de los fondos. En el documento CONPES 3822 de 2014, se incluyen más detalles sobre los Contratos Plan.

⁶⁸ A través del Fondo Regional, se respaldará la ejecución de los Contratos Plan y se integrarán recursos de diferentes orígenes con el objetivo de abordar los actuales obstáculos para la ejecución. En particular, se acelerará la transferencia de fondos al organismo de ejecución y se simplificará la función de gestión financiera. El Fondo Regional también permitirá un acceso mucho mejor a la información sobre el uso final de los fondos regionales y, por ende, una gestión y una rendición de cuentas más sólidas y basadas en los resultados. También se prevé que con los nuevos Contratos Plan se financiarán POT y POD seleccionados.

⁶⁹ Debido a que los Contratos Plan pueden ser suscritos entre diferentes unidades y niveles administrativos y para diversos sectores, no es posible determinar un universo para este indicador. Para dar una idea de la magnitud del objetivo, entre 2012 y 2013, se suscribieron 7 Contratos Plan «de la antigua generación».

⁷⁰ Con anterioridad a esta reforma, varios organismos solicitaban diversos datos financieros a los Gobiernos subnacionales, lo que se tradujo en una carga de presentación de informes de aproximadamente 250 eventos de informes, de acuerdo con un estudio del Banco Mundial que se llevó a cabo en 2016. Con esta reforma, las solicitudes de información se centralizan en una entidad del Gobierno nacional y se unifican los requisitos de presentación de informes, lo que mejorará la calidad de los datos fiscales y

Organismo responsable: DNP, MHCP.		<i>Valor de referencia de 2016: 233</i> <i>Objetivo para 2018: 190</i>
<p>Medida previa 7: El Gobierno ha armonizado las prácticas contables del sector público en un único régimen nacional de normas que rige para las entidades gubernamentales, incluidos los Gobiernos subnacionales, y que deberá aplicarse con carácter obligatorio a partir del 1 de enero de 2017, a fin de facilitar la comparación de los datos de todos los sectores y niveles del Gobierno.</p> <p>Organismo responsable: CGN, MHCP, DNP.</p>	<p>Activador indicativo 8: El Gobierno ha aprobado un nuevo plan de cuentas con el que se logra una mayor armonización entre la contabilidad y el presupuesto (en particular para las inversiones) como primer paso hacia la plena convergencia con las normas internacionales de contabilidad e información fiscal (Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público y Manual de estadísticas de finanzas públicas de 2014 del FMI), tanto a nivel nacional como subnacional.</p> <p>Organismo responsable: CGN, MHCP, DNP.</p>	<p>Resultado previsto: Mejor comparabilidad, oportunidad y calidad de la información fiscal entre los distintos sectores y niveles de Gobierno.</p> <p>Porcentaje de entidades públicas nacionales que presentan informes conforme a las nuevas normas contables. <i>Valor de referencia de 2016: 0</i> <i>Objetivo para 2018: 90 %</i></p>
<p>Medida previa 8: El Gobierno ha permitido a los Gobiernos subnacionales el uso de <i>diseños estándares</i> de proyectos⁷² para reducir el tiempo y el costo de las adquisiciones y de la ejecución de proyectos de inversión regionales y municipales.</p>	<p>Activador indicativo 9: El Gobierno ha permitido a los Gobiernos departamentales y municipales la adopción de la plataforma centralizada de adquisiciones electrónicas SECOP 2.</p> <p>Organismo responsable: CCE, DNP.</p>	<p>Resultado previsto: Mejora de la calidad y reducción de los plazos del diseño, las adquisiciones y la ejecución de los proyectos de inversión a nivel regional y municipal.</p> <p>Cantidad de proyectos de inversión estándares diseñados⁷³ y disponibles para</p>

fortalecerá la supervisión del riesgo fiscal de los Gobiernos subnacionales que llevará a cabo el Gobierno nacional. La presentación de informes se simplificará aún más con la introducción del Sistema Integrado de Información Financiera Territorial.

⁷¹ Indicador extraído del PND y datos actualizados mediante el examen realizado por el Banco Mundial acerca de los requisitos de presentación de informes municipales (septiembre de 2016). La unidad que se indica no es la cantidad de informes, sino la cantidad total de eventos de presentación de informes, a fin de contemplar los informes con una periodicidad inferior a un año (por ejemplo, los informes trimestrales se cuentan como cuatro informes).

⁷² Los *proyectos estándares* se refieren a proyectos de inversión previamente definidos que pueden reproducirse utilizando prototipos con normas técnicas comunes en todo el territorio, en diferentes entornos, con pequeñas variaciones. El fundamento para la creación de estos proyectos es que un alto porcentaje de las inversiones regionales se asigna a ciertos productos que pueden reproducirse y ampliarse con variaciones mínimas (adaptados a ciertas diferencias geográficas y culturales). Tal es el caso de los proyectos de infraestructura básica como la construcción de escuelas locales, instalaciones sanitarias locales, servicios básicos de agua y saneamiento, centros comunitarios y culturales, etc.

⁷³ Si bien es imposible estimar un universo de diseños de proyectos, el DNP ha estimado que en los años 2017 y 2018, y solo en el caso del SGR, la adopción de proyectos estándares permitirá ahorrar aproximadamente COP 700 000 millones (más de USD 200 millones). En 2018, un total de 50 *diseños de proyectos estándares* estarán disponibles para que los Gobiernos subnacionales los adopten y utilicen para cualquier proyecto de inversión, independientemente de la fuente de financiamiento (por ejemplo, SGR o SGP). En el futuro, luego de 2018, una vez que se hayan aprobado los 50 proyectos estándares, el ahorro anual podría ascender a casi el 20 % del actual presupuesto anual total del

Organismo responsable: CCE, DNP.		ser adoptados por los Gobiernos subnacionales. <i>Valor de referencia de 2016: 0</i> <i>Objetivo para 2018: 50</i>
----------------------------------	--	--

SGR. Se anticipa que, al menos en el caso del SGR, a partir de 2018, el 27 % del número total de proyectos de inversión (actualmente la cartera completa tiene alrededor de 10 000 proyectos) financiados por el SGR se ejecutará utilizando los diseños de proyectos de inversión estándares.

ANEXO 2. CARTA DE INTENCIONES SOBRE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO



Bogotá D.C., 25 de octubre de 2016

Doctor
Jim Yong Kim
Presidente
Grupo Banco Mundial
Washington, D.C.

Asunto: Carta de Política DPL Fortalecimiento del
Ordenamiento Territorial y de las Finanzas Subnacionales

Estimado Dr. Kim:

El Gobierno de Colombia es consciente del permanente reto que enfrenta tomando decisiones de política pública para profundizar su desarrollo y que al mismo tiempo le permitan preservar la estabilidad macroeconómica y mantener la inserción del país en la economía internacional.

La economía colombiana goza de una credibilidad reconocida a nivel mundial gracias al buen manejo que ha dado a sus políticas fiscal y monetaria. Mantuvo un crecimiento económico promedio anual de 4,8 % entre 2010 y 2014, siendo el crecimiento del 2014 (4,6 %) el más alto de las economías más grandes de la región (LAC6); para el 2015, el crecimiento anual fue de 3,1 % y para el 2016 esperamos 2,5 %, a pesar de la caída de los precios del petróleo pero gracias a la dinámica de la industria y del sector de servicios financieros -principalmente. Gracias a esta dinámica de crecimiento, el PIB per cápita ajustado por el poder de paridad de compra de los colombianos se ha más que duplicado desde el año 2000 (según el Fondo Monetario Internacional este se ubicó en US\$ 13.846 en el 2015) y se ha logrado reducir de manera importante la tasa de pobreza de 37,2 % en 2010 a 27,8 % en el 2015.

Por otro lado, la estabilidad macroeconómica y las políticas contra cíclicas que hemos adoptado le han permitido a la economía colombiana financiar las tasas más altas de inversión de su historia reciente. En 2015 la inversión como porcentaje del PIB alcanzó el 29,4 %, casi 5 puntos porcentuales por encima del valor observado en 2010 (24,5 %). Adicionalmente, y como consecuencia del manejo responsable e independiente que tiene la política monetaria en Colombia, logramos sobrellevar el efecto de los fenómenos climáticos sobre los precios de los alimentos y cerrar el 2015 con una tasa de inflación de 6,77 %, la cual esperamos no supere el 6,5 % en 2016.

En materia de empleo, en el 2015 alcanzamos una tasa de desempleo de 8,9 % para el total nacional, la más baja desde que los datos son comparables, y reducir la tasa de informalidad del 56,1 % en 2013 al 50,1 % en agosto de 2016.

Desde el punto de vista fiscal, y gracias a la adopción de una Regla Fiscal en 2011, hemos logrado garantizar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas

públicas. En virtud de la misma, y para hacer frente a los efectos sobre los ingresos del Gobierno Nacional Central que generó el shock del sector petrolero a nivel mundial (reducción equivalente al 3,4 % del PIB entre 2013 y 2016), pudimos adoptar un conjunto de medidas que nos han permitido hacer un ajuste fiscal ordenado en los últimos años.

Las entidades territoriales en Colombia administran recursos significativos para su desarrollo. En 2015 el recaudo tributario territorial fue del equivalente al 3,3 % del PIB, su porcentaje más alto desde el año 2000, equivalente a su vez al 17,5 % de la tributación total del Estado. Por su parte los recursos del Sistema General de Regalías recaudados durante el año 2015 ascendieron a 7,1 billones de pesos y a 3,9 billones de pesos aproximadamente en lo que va corrido del 2016.

No obstante lo anterior, sabemos que para lograr un crecimiento económico sostenido a largo plazo, un desarrollo económico equitativo e inclusivo que haga realidad la construcción de una Colombia en paz, y una ejecución eficaz y eficiente de los recursos públicos a cargo de las administraciones municipales y departamentales, es necesario avanzar, entre otras, en el diseño e implementación de políticas públicas relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades territoriales, la articulación entre los niveles de gobierno, el diseño e implementación de los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial, la actualización catastral con multipropósito, la gobernanza multinivel, los esquemas de competencias diferenciadas y el fortalecimiento de las finanzas subnacionales. Es por esto que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018: "Todos por un nuevo país" manifestó el compromiso del Gobierno de Colombia por contribuir a reducir las brechas socio-económicas y de gestión entre las entidades territoriales.

En línea con lo anterior, hemos venido formulando iniciativas para fortalecer y modernizar la gestión de los gobiernos territoriales y mejorar la prestación de servicios, así como incrementar las capacidades del mismo Gobierno nacional para dar respuesta efectiva a las necesidades de desarrollo de los territorios. Tal es el caso de la estrategia de fortalecimiento de las capacidades institucionales de las Entidades Territoriales, estrategia financiada parcialmente con recursos del Banco Mundial a través del préstamo 8320-CO, la cual apoyará procesos de asistencia técnica y acompañamiento a la gestión territorial; asimismo, las intervenciones del programa se adaptarán a las particularidades territoriales y se definirán mecanismos para su adopción por parte de las entidades.

En ese sentido, el Gobierno reconoce la importancia de avanzar en el desarrollo de instrumentos de política pública, reglamentaciones, normativas o actos administrativos, así como en la consolidación de arreglos institucionales que faciliten la articulación de las acciones y los recursos de las entidades nacionales dirigidos al desarrollo económico y sostenible de los territorios. Es por esta razón que el Gobierno de Colombia ha solicitado el apoyo del Banco Mundial, a través de un Programa de Préstamos de Políticas de Desarrollo bajo la modalidad DPL, que permita seguir adelantando reformas estratégicas claves para el fortalecimiento del ordenamiento territorial y las finanzas subnacionales.

Gracias al acompañamiento técnico y financiero del Banco, las acciones de política que logramos concretar en el marco de la que será la primera fase del préstamo son: i) la

adopción de una política pública para la implementación de un catastro multipropósito; ii) el establecimiento de una institucionalidad pública para la administración de tierras; iii) el establecimiento de una institucionalidad para el desarrollo rural; iv) la definición de una nueva política pública para la planeación territorial; v) la adopción de nuevos contratos plan y la creación de un fondo que soporte la cofinanciación de la nación a los territorios; vi) la integración y optimización de los reportes de gastos subnacionales; vii) la armonización del régimen de contabilidad público nacional y subnacional; y, viii) la estandarización de proyectos tipo.

En cuanto a la primera acción de política, el Gobierno aprobó una nueva política para el catastro nacional a través de la redefinición de las responsabilidades de las instituciones de los diferentes niveles de gobierno para solucionar conflictos de intereses y alinear incentivos encaminados a la sostenibilidad financiera de las entidades subnacionales. Asimismo, definimos estándares y metodologías para mapear, recolectar y valorar información relacionada con las propiedades y predios a catastrar y lograr integrarlo en un catastro multipropósito que permita hacer más indicado y eficiente el uso del suelo en los territorios; lo anterior, a través del CONPES 3859 de junio 13 de 2016.

La segunda acción de política tiene que ver con la creación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) la cual se configura como la máxima autoridad de tierras de la Nación. De acuerdo con lo dispuesto en los decretos 2363 de diciembre de 2015, 419 de 2016 y 2365 de diciembre de 2015, la ANT tiene como función primordial ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, lo que implica la gestión de la tierra como activo productivo, el logro de la seguridad jurídica sobre la tierra, la promoción del cumplimiento de la función social de la propiedad y la administración de predios rurales a cargo de la Nación.

La tercera acción de política está relacionada con la creación de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la cual tiene como función primordial la ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial a través de los procesos de estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos de desarrollo rural y agropecuario de iniciativa nacional, asociativa o territorial. Tal como lo establecen los decretos 2364 de diciembre de 2015 y 2365 de diciembre de 2015, la ADR también apoyará los procesos de fortalecimiento de la gestión del desarrollo rural y agropecuario, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de los pobladores rurales y a aumentar la competitividad.

La cuarta acción de política se refiere al diseño de una política pública plasmada en el documento CONPES de Planes de Ordenamiento Territorial (POT)/ Planes de Ordenamiento Departamental (POD) Modernos enfocada al fortalecimiento de la planeación territorial. A través de la misma, el Gobierno nacional busca fortalecer a las autoridades de planeación subnacionales en la formulación de la segunda generación de instrumentos de planeación territorial municipal, teniendo en cuenta las deficiencias reglamentarias y en la implementación de la primera generación de esos instrumentos, formulados en más del 80 % del país hace más de doce años. Igualmente, busca incentivar el desarrollo de planes de ordenamiento a nivel supra municipal, es decir a nivel departamental, con el fin de consolidar los principales instrumentos orientadores de la



planificación, la gestión y el desarrollo integral del territorio y promover la integración regional.

Con la quinta acción de política se permitirá la adopción de nuevos Contratos Plan y la creación de un fondo que permitirá la priorización de inversiones en áreas con altas brechas de desarrollo. La creación de este fondo también permitirá agilizar los procesos asociados a la ejecución de proyectos estratégicos, así como fortalecer la gestión orientada a resultados, en el marco de los Contratos Plan; lo anterior, a través de la emisión del Decreto 740 de mayo de 2016.

La sexta acción de política persigue el objetivo de centralizar la recolección de información financiera y fiscal de las entidades nacionales y subnacionales por medio de la unificación de los parámetros de reporte de las entidades a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en concordancia con lo establecido en el artículo 188 de la Ley del PND 2014 – 2018 y el Decreto 1536 del 29 de septiembre de 2016. En esta misma dirección, la séptima acción de política promueve la armonización del régimen de contabilidad pública de las entidades públicas, incluyendo a los gobiernos subnacionales, a través de la emisión de la Resolución 533 de octubre de 2015.

Finalmente, la octava acción de política hace referencia a la adopción de una política nacional (CONPES 3856 de abril de 2016) para implementar la estrategia de estandarización de proyectos tipo con la cual se busca mejorar la calidad y eficiencia de la inversión pública, solucionando las debilidades en materia de estructuración de proyectos que enfrentan las entidades públicas nacionales y subnacionales. La estrategia se enmarca en el plan de austeridad inteligente que adelanta el Gobierno nacional y que está dirigido a asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos y la provisión de bienes y servicios públicos de acuerdo a las necesidades específicas de cada región.

Con base en todo lo anterior, hacemos manifiesta la importancia de haber profundizado aún más la cooperación técnica con el Banco Mundial en materia de fortalecimiento del ordenamiento territorial y las finanzas subnacionales, como componentes centrales de la estrategia de convergencia regional y cierre de brechas socio-económicas y poblacionales. Esperamos seguir contando con el acompañamiento del Banco en esta materia tan relevante y pertinente para la construcción de una Colombia en paz.

Agradeciendo su atención, reciba un cordial saludo,


Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro
Ministerio de Hacienda y Crédito Público


Simón Gaviria Muñoz
Director General
Departamento Nacional de Planeación

ANEXO 3. ANEXO SOBRE LAS RELACIONES CON EL FONDO

Fondo Monetario Internacional
Washington, DC, 20431 EE. UU.

Comunicado de prensa N.º 16/279
PARA PUBLICACIÓN INMEDIATA
13 de junio de 2016

El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un nuevo acuerdo de dos años a favor de Colombia por US\$11.5 mil millones en el marco de la Línea de Crédito Flexible

El Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó hoy un nuevo acuerdo de dos años a favor de Colombia en el marco de la Línea de Crédito Flexible (LCF) por un monto equivalente a DEG 8.18 mil millones (alrededor de US\$11.5 mil millones), que reemplazará al acuerdo previo (por DEG 3.87 mil millones, alrededor de US\$5.4 mil millones). Las autoridades colombianas manifestaron su intención de tratar el acuerdo como precautorio y no prevén utilizar los recursos.

Al término de las deliberaciones del Directorio Ejecutivo sobre Colombia, Mitsuhiro Furusawa, Subdirector Gerente y Presidente Interino del Directorio, realizó la siguiente declaración:

«Colombia tiene una trayectoria de contar con marcos de política muy sólidos, que incluyen un régimen de metas de inflación, un tipo de cambio flexible, una eficaz supervisión y regulación del sector financiero y una política fiscal guiada por una regla del balance estructural. Las autoridades están firmemente comprometidas a mantener estas políticas y a emprender nuevas iniciativas para afianzar la resiliencia de la economía y para estimular la competitividad y el crecimiento.

«Las políticas macroeconómicas aplicadas por Colombia han brindado flexibilidad para desplegar una respuesta coordinada y gradual a la pronunciada, caída de los precios del petróleo. El régimen de tipo de cambio flexible continúa siendo el principal amortiguador de los choques, al tiempo que la regla fiscal permite suavizar el ajuste del gasto a unas perspectivas del petróleo menos prometedoras a mediano plazo. El proceso de endurecimiento de la política monetaria actualmente en curso, llevará gradualmente de nuevo la inflación al rango fijado como meta, y el sistema bancario y el sector empresarial han preservado su buena salud financiera. Colombia cuenta con un nivel de reservas internacionales adecuado para épocas normales.

«Sin embargo, los riesgos globales se han acrecentado, lo que podría aumentar la severidad de los choques que Colombia pudiera enfrentar, a pesar de la solidez de sus fundamentos económicos. El nuevo acuerdo en el marco de la Línea de Crédito Flexible (LCF) con un mayor acceso, va a proveer refuerzos adicionales y seguirá jugando un papel significativo en apoyar las políticas adoptadas por las autoridades para hacer frente a estos mayores riesgos a la baja. También proporcionará flexibilidad a las políticas y funcionará como un seguro temporal que afianzará la confianza de los mercados. Las autoridades planean continuar tratando la facilidad con carácter precautorio y eliminar gradualmente su uso a medida que los riesgos de para las perspectivas mundiales y los precios de las materias primas se reduzcan sustancialmente.

Antecedentes:

El primer acuerdo a favor de Colombia en el marco de la LCF fue aprobado el 11 de mayo de 2009 (véase el [Comunicado de Prensa No. 09/161](#)), seguido de sendos nuevos acuerdos aprobados el 7 de mayo de 2010 (véase el [Comunicado de Prensa No. 10/186](#)), el 6 de mayo de 2011 (véase el [Comunicado de Prensa No. 11/165](#)), el 24 de junio de 2013 (véase el [Comunicado de Prensa No. 13/229](#)) y el 17 de junio de 2015 (véase el [Comunicado de Prensa No. 15/281](#)). La LCF fue creada el 24 de marzo de 2009 y reforzada el 30 de agosto de 2010 (véase el [Comunicado de Prensa No. 10/321](#)). La LCF está a disposición de países con fundamentos, políticas e historiales de implementación muy sólidos, y es especialmente útil para fines de prevención de crisis. Los acuerdos en el marco de la LCF se aprueban para países que cumplen criterios de habilitación fijados de antemano (véase el [Comunicado de Prensa No. 09/85](#)). La LCF es una línea de crédito renovable, que puede aprobarse con plazos de uno o dos años. Los acuerdos por dos años implican un examen del derecho de acceso al cabo del primer año. Si el país utiliza la línea de crédito, el plazo de reembolso es de entre tres y cinco años. El acceso a los recursos del FMI en el marco de la LCF no está sujeto a un límite, y dicho acceso se determina teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Los países habilitados tienen acceso pleno e inmediato a la totalidad de los fondos, sin condiciones continuas. Existe flexibilidad para utilizar la línea de crédito en el momento en que es aprobada o para tratarla como un instrumento precautorio.

ANEXO 4. CUADRO DEL ANÁLISIS AMBIENTAL Y DE LOS ASPECTOS SOCIALES Y RELATIVOS A LA POBREZA

Según lo dispuesto en la Política Operacional 8.60 del Banco Mundial, se realizó un análisis ambiental para evaluar si las reformas de políticas respaldadas mediante esta operación pueden causar efectos adversos o positivos importantes en el medio ambiente, los bosques y otros recursos naturales. En el caso de las políticas que probablemente tengan efectos ambientales significativos, sean adversos o positivos, se analizan los sistemas para reducir tales efectos adversos y, a la vez, aumentar los efectos positivos e identificar las posibles deficiencias de estos sistemas. Según corresponda, se brindan recomendaciones para incorporar consideraciones ambientales en el FPD programático. La metodología aplicada para el análisis ambiental se basa en dos documentos del Banco Mundial: el manual *Assessing the Environmental, Forest, and other Natural Resource Aspects of Development Policy Lending* (Evaluación de los aspectos del financiamiento para políticas de desarrollo relativos al medio ambiente, los bosques y otros recursos naturales) y la Nota de buenas prácticas 4, *Environmental and Natural Resource Aspects of Development Policy Lending* (Aspectos del financiamiento para políticas de desarrollo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales). El primer paso del análisis consistió en evaluar las evidencias de cada medida previa en términos de sus posibles efectos ambientales significativos, de acuerdo con los criterios y categorías establecidos en el manual. Se excluyeron del análisis las medidas de políticas que, según las estimaciones, no tendrán efectos, mientras que aquellas con efectos inciertos o posiblemente negativos se sometieron a un análisis más profundo. La evaluación del sistema del país se basó en el examen de datos secundarios y en la información obtenida en entrevistas con autoridades gubernamentales de Colombia.

Como resultado del análisis ambiental, se determinó que no es probable que las medidas previas que se respaldan a través de esta operación tengan efectos perjudiciales significativos en el medio ambiente, los bosques y otros recursos naturales. Mediante el FPD se prestará apoyo a las iniciativas del Gobierno dirigidas a abordar las cuestiones fundamentales de la reforma integral de las zonas rurales, lo que incluye prestar especial atención a la protección del medio ambiente y los recursos naturales. En el análisis ambiental se señaló que los efectos ambientales directos e indirectos netos generales del FPD deberían ser positivos, y que dos de las medidas previas probablemente tendrán efectos neutros. En el análisis ambiental se identificó un cierto riesgo de efectos ambientales negativos indirectos debido a posibles resultados indirectos vinculados con algunas medidas previas. No obstante, los efectos ambientales relacionados no se consideran significativos, ya que se estima que la probabilidad de que ocurran y su posible magnitud son bajas. A continuación se presenta un resumen de cada medida previa.

El análisis detallado de los impactos sociales y en la pobreza se incluye en el anexo 5.

Medidas previas	Efectos adversos o positivos importantes en el medio ambiente (sí/no/por determinarse)	Efectos adversos o positivos importantes en la pobreza, la situación social o la distribución (sí/no/por determinarse)
Medida previa 1: El Gobierno ha aprobado una política integral de registro catastral de propiedades	<i>Sí, se prevén efectos ambientales positivos.</i>	<i>No se prevén efectos a corto plazo. El nuevo catastro multipropósito es un proyecto que</i>

<p>en la que: se redefinen las funciones y responsabilidades de las instituciones y los niveles de Gobierno para separar las responsabilidades de reglamentación y aplicación; se establecen normas y metodologías para el reconocimiento, el registro y la valoración de las propiedades a fin de transformar el catastro fiscal en un instrumento multipropósito; se dispone la actualización de la información catastral de todos los predios de Colombia.</p>	<p>Se estima que la medida previa contribuirá a mejorar el sistema de tenencia de la tierra y la caracterización del territorio, los factores ambientales y los recursos naturales al facilitar la recolección de datos ambientales y naturales como parte del catastro. El catastro debe proporcionar datos e información para respaldar el desarrollo territorial eficaz, el crecimiento económico sostenible, la eficacia de las prácticas de agricultura, y la mejor gestión ambiental y de riesgos de desastres. A través del catastro multipropósito, se actualizará la información cartográfica, se estandarizará el uso de la escala cartográfica y se vinculará y proporcionará información más completa y precisa sobre los límites de las áreas protegidas y de las comunidades indígenas y afrocolombianas, los recursos naturales y las actividades económicas (especialmente en las zonas rurales, por ejemplo, minería, silvicultura, actividades ganaderas específicas y prácticas de agricultura). Aún resta definir el conjunto final de variables ambientales que se recolectarán a través del catastro multipropósito. Por lo tanto, se recomienda que el Banco efectúe un seguimiento durante la ejecución y confirme la inclusión de variables ambientales en el catastro.</p> <p>Sin embargo, es posible que la implementación del catastro tenga efectos ambientales negativos indirectos si las personas que ocupaban tierras sin títulos trataran de compensar las pérdidas futuras sobreexplotando los recursos forestales y descuidando la protección del suelo. No obstante, estos posibles efectos adversos indirectos son inciertos, y probablemente se limiten a predios específicos de tierras aisladas, y no se estimó que fueran significativos. Asimismo, existen medidas de</p>	<p>comprende varias etapas. Dado que el catastro estará vinculado con el registro nacional, se estima que esta medida previa fortalecerá los derechos de propiedad locales a mediano plazo. También se prevé que, a través del catastro multipropósito, se incrementará la recaudación de los impuestos prediales locales, lo que aumentará los ingresos de los Gobiernos locales.</p>
--	--	--

	<p>mitigación, como los incentivos que la ANT (medida previa 2), la ADR (medida previa 3), y el Alto Consejo de Planeación Rural ofrecen a los agricultores campesinos para que formalicen los títulos de sus tierras. Los agricultores pueden recibir asistencia técnica y financiera si la propiedad privada es congruente con sus funciones sociales y ecológicas. Por último, la Ley 160 de 1994 permite que el Gobierno de Colombia otorgue subsidios a las familias de campesinos para la adquisición de tierras, siempre que la tierra cumpla con la política de conservación del medio ambiente y de los recursos renovables.</p>	
<p>Medida previa 2: El Gobierno ha establecido el marco institucional para, entre otras cosas: i) poner en marcha programas de acceso a la tierra con los que se busca incrementar la productividad rural y la equidad, y ii) apoyar el proceso de formalización de las tierras rurales, mediante la creación de la ANT.</p>	<p><i>No, el efecto ambiental directo de la creación del organismo es neutro.</i></p> <p>El efecto indirecto de las operaciones y actividades en marcha de la ANT puede ser positivo para el medio ambiente, dado que, según se prevé, tales operaciones y actividades promoverán el desarrollo más sostenible desde el punto de vista ambiental, suponiendo que estos organismos cuenten con el personal y el presupuesto adecuados y ejecuten las leyes, políticas y directrices existentes. La ANT gestionará las tierras fiscales a fin de aumentar las oportunidades de acceso a la tierra para los agricultores que carecen de tierras y otros grupos vulnerables. Este organismo gestionará el acceso a la tierra para fomentar que esta se use en consonancia con la función social de la propiedad y la información del catastro (medida previa 1). La ANT cumplirá con todas las leyes y reglamentaciones vigentes, que actualmente incluyen requisitos relacionados con el uso de las tierras delicadas desde el punto de vista ambiental.</p> <p>Podría haber un efecto ambiental adverso indirecto debido a que el Estado tal vez otorgue tierras (o sus</p>	<p><i>No se prevén efectos distributivos importantes a corto plazo.</i> Podría haber efectos positivos en el bienestar a mediano plazo, suponiendo que el aumento de la eficiencia logrado a través de la ANT supere el costo fiscal y el costo de oportunidad de los recursos destinados a esta operación.</p>

	<p>derechos) y recursos naturales subterráneos (por ejemplo, petróleo, gas, minerales) a operadores mineros privados en virtud de diferentes regímenes jurídicos. La transferencia de tierras para actividades mineras no solo puede causar un conflicto ambiental y social, sino también la degradación de los recursos naturales, debido a que las comunidades locales que tal vez tengan derechos sobre estas tierras en la actualidad podrían verse obligadas a buscar otras zonas, que quizá no sean adecuadas para actividades de agricultura y ganadería. La pérdida de las tierras también puede obligar a las familias a buscar otras fuentes de ingresos, por ejemplo, la minería ilegal y los cultivos ilícitos, lo que exacerbaría la deforestación, la contaminación del agua y el suelo, y los efectos adversos relacionados en la salud pública. Estos posibles efectos adversos indirectos son inciertos, y no se estima que sean significativos. El Gobierno de Colombia está ejecutando un programa intersectorial que incluye importantes medidas de protección ambiental y una iniciativa coordinada entre distintos ministerios para reducir la contaminación causada por las actividades de minería, que incluye una mesa redonda de consultas sobre minería.</p>	
<p>Medida previa 3: El Gobierno ha fortalecido el marco institucional para el desarrollo rural mediante la creación de la ADR, que se encargará de planificar, estructurar, cofinanciar y ejecutar proyectos de esa área.</p>	<p><i>No, el efecto ambiental directo de la creación del organismo es neutro.</i></p> <p>Es posible que las operaciones y actividades en marcha de la ADR generen efectos ambientales positivos de forma indirecta al promover el desarrollo rural más sostenible desde el punto de vista ambiental, suponiendo que este organismo cuente con el personal y el presupuesto adecuados y ejecute las leyes, políticas y directrices existentes. La ADR es responsable de promover el desarrollo rural en coordinación con los Gobiernos</p>	<p><i>No se prevén efectos distributivos importantes a corto plazo.</i> Podría haber efectos positivos en el bienestar a mediano plazo, suponiendo que el aumento de la eficiencia logrado a través de la ADR supere el costo fiscal y el costo de oportunidad de los recursos destinados a esta operación.</p>

	<p>subnacionales. Este organismo debe contribuir al fortalecimiento de la capacidad de las entidades territoriales para planificar, ejecutar y supervisar programas y proyectos de desarrollo agrícola y rural dentro del marco de las leyes y las reglamentaciones ambientales que protegen los bosques, el suelo y las cuencas hidrográficas. Las diferentes direcciones que componen la ADR tienen el mandato de incluir criterios ambientales en sus planes y proyectos.</p> <p>Sin embargo, podría haber efectos ambientales indirectos adversos, dado que el posible fomento de la agricultura por parte de la ADR quizá cause degradación de la tierra y el agua y deforestación. Puede haber efectos ambientales adversos indirectos, dado que el fomento de la agricultura puede causar degradación de la tierra y el agua y deforestación. Estos posibles efectos adversos indirectos son inciertos, y no se estima que sean significativos. El marco normativo y los sistemas ambientales del país cuentan con medidas de mitigación relacionadas con estos posibles efectos negativos. La ADR llevará a cabo actividades de fortalecimiento de la capacidad, que incluirán aspectos relativos a la gestión ambiental. Como parte del diálogo constante con el Gobierno de Colombia, el Banco fomentará en la ADR el uso de sistemas de agrosilvicultura sostenibles y el pago de servicios ecosistémicos, la reforestación comercial de zonas de pastizales para ganado, y diversos programas de agrobiodiversidad para respaldar la diversificación de la producción.</p>	
<p>Medida previa 4: El Gobierno ha aprobado una nueva política de planificación territorial que permite: i) la elaboración de planes territoriales y de uso de la tierra en el nivel de los departamentos para fomentar la integración regional, y ii) la</p>	<p><i>Sí, se prevén efectos ambientales positivos.</i></p> <p>Se anticipan efectos ambientales positivos, ya que mediante la nueva política se mejorará la planificación territorial regional al abordar las</p>	<p><i>Sí, se prevén efectos distributivos positivos moderados a mediano plazo. Se prevé que mediante el fortalecimiento de los planes de uso de la tierra, se incrementará la transparencia de la planificación territorial, se</i></p>

<p>actualización de los planes de utilización de la tierra municipal en virtud de una nueva metodología que incorpora los vínculos entre zonas urbanas y rurales.</p>	<p>deficiencias de los anteriores planes de uso de la tierra (POT) y aplicar la estrategia de crecimiento ecológico incluida en el PND 2014-2018. Dos de los principales objetivos de la estrategia de crecimiento ecológico de Colombia están reflejados en la nueva política: i) proteger y garantizar el uso sostenible del capital natural, mejorar la calidad de vida y la gestión ambiental, y ii) lograr un crecimiento capaz de adaptarse al cambio climático y reducir la vulnerabilidad a los riesgos de desastres y al cambio climático. A través de la nueva política, también se mejorará el plan municipal general al fortalecer las medidas de protección ambiental, la conservación de los recursos naturales, la identificación de áreas de reservas para la conservación y la protección del patrimonio cultural, histórico y arquitectónico, y la identificación de zonas de alto riesgo para los asentamientos humanos.</p> <p>Sin embargo, la aplicación de la política también puede generar efectos ambientales adversos indirectos debido a que los cambios en los usos de la tierra posiblemente obliguen a las personas a buscar otras zonas para la práctica de la agricultura que quizá no sean adecuadas, lo que ocasionará efectos ambientales en el suelo, el agua y los bosques. Se estima que este riesgo ambiental es bajo, y estos posibles efectos ambientales adversos indirectos no se consideran significativos.</p>	<p>mejorará la correspondencia entre las políticas nacionales y subnacionales, y posiblemente se contribuirá a reducir las diferencias socioeconómicas regionales.</p>
<p>Medida previa 5: El Gobierno ha adoptado una nueva política que refuerza los acuerdos entre el Gobierno nacional y los subnacionales (Contratos Plan). En dicha política: se exige dar prioridad a las inversiones con mayores posibilidades de generar impacto en las zonas más</p>	<p><i>Sí, se prevén efectos ambientales positivos.</i></p> <p>Los Contratos Plan deben dar como resultado un mejor mecanismo de coordinación entre los diferentes niveles de Gobierno y, por ende, generar decisiones fundamentadas y más acertadas sobre las inversiones públicas (incluso en los aspectos</p>	<p><i>Sí, se prevén efectos distributivos positivos moderados.</i> Se prevé que la ejecución de los Contratos Plan tendrá un efecto positivo en la inversión del sector público a nivel subnacional, lo que, a su vez, podría crear un efecto multiplicador para fomentar el crecimiento económico regional.</p>

<p>necesitadas; se crea un Fondo Regional para acelerar la ejecución de los proyectos; se garantiza el aporte de cofinanciamiento de los Gobiernos subnacionales en las inversiones.</p>	<p>relativos al medio ambiente y a los recursos naturales). Los convenios entre el Gobierno central y los Gobiernos subnacionales se suscriben para ejecutar programas de inversión a mediano plazo orientados al desarrollo territorial. Los programas incluyen proyectos de desarrollo social y económico, por ejemplo, servicios de agua y saneamiento, y plantas y redes de energía y gas natural.</p> <p>La reducción de la incidencia de las enfermedades infecciosas relacionadas con los servicios inadecuados de agua potable y saneamiento puede ser un efecto indirecto positivo de esta medida previa. Otros efectos positivos indirectos pueden incluir los siguientes: i) la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero gracias al mayor uso de tecnologías renovables, y ii) la reducción de la contaminación del aire en lugares cerrados (debida al uso de combustibles sólidos para cocinar).</p> <p>Sin embargo, otros proyectos (por ejemplo, relativos a infraestructura, turismo e industria) pueden tener efectos ambientales negativos. En las leyes ambientales vigentes, se establecen medidas preventivas y de mitigación para abordar estos posibles efectos ambientales negativos. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y las CAR están a cargo del proceso de otorgamiento de licencias y permisos, de acuerdo con el tipo de proyecto, según se especifica en el Decreto 2820. La legislación de Colombia exige que todos los proyectos que se ejecutan en el país cumplan con las leyes ambientales vigentes de Colombia y el proceso relacionado de otorgamiento de permisos, que es bastante exigente. Por ende, se considera que estos posibles efectos ambientales negativos</p>	
--	---	--

	indirectos no son significativos.	
Medida previa 6: El Gobierno, a través de la legislatura, ha promulgado la Ley Orgánica 1753, en virtud de la cual se centraliza la supervisión del riesgo fiscal de los Gobiernos subnacionales en el MHCP mediante la unificación de los requisitos de presentación de informes para mejorar la calidad de los datos fiscales regionales.	<p><i>No se prevén efectos ambientales derivados de esta medida previa.</i></p> <p>La medida previa tiene como objetivo simplificar los requisitos de presentación de informes que deben cumplir los Gobiernos municipales y departamentales, a fin de reducir los diversos tipos y formatos de tales requisitos.</p>	<i>Sí, se prevén efectos positivos indirectos moderados en el bienestar.</i> Puede haber efectos positivos en el crecimiento económico local a través de la mejora de la gobernanza y la rendición de cuentas del Gobierno.
Medida previa 7: El Gobierno ha armonizado las prácticas contables del sector público en un único régimen nacional de normas que rige para las entidades gubernamentales, incluidos los Gobiernos subnacionales, y que deberá aplicarse con carácter obligatorio a partir del 1 de enero de 2017, a fin de facilitar la comparación de los datos de todos los sectores y niveles del Gobierno.	<p><i>No se prevén efectos ambientales derivados de esta medida previa.</i></p> <p>La medida previa permite la aplicación de una sola definición de presupuesto para programas en el ámbito de las inversiones del presupuesto, de acuerdo con las normas internacionales. El Gobierno de Colombia procura adoptar las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público y el Manual de estadísticas de finanzas públicas de 2014 del FMI.</p>	<i>Sí, se prevén efectos positivos indirectos moderados en el bienestar.</i> Se prevé que la armonización del sistema contable del sector público tendrá efectos positivos en el crecimiento económico local a través de la mejora de la calidad de la información fiscal y del presupuesto público.
Medida previa 8: El Gobierno ha permitido a los Gobiernos subnacionales el uso de <i>diseños estándares</i> de proyectos para reducir el tiempo y el costo de las adquisiciones y de la ejecución de proyectos de inversión regionales y municipales.	<p><i>No se prevén efectos ambientales negativos derivados de esta medida previa.</i></p> <p>Esta medida previa permite la estandarización de los proyectos para mejorar la calidad, la transparencia y la eficacia de las inversiones públicas a través del fortalecimiento de las iniciativas de diseño de proyectos que llevan a cabo las entidades públicas subnacionales y nacionales. El SECOP 2 es una plataforma transaccional de adquisiciones electrónicas en la que todas las entidades públicas pueden realizar en línea el proceso completo de las adquisiciones públicas de bienes y servicios, desde la planificación hasta la ejecución final. Los proveedores, los compradores y los funcionarios públicos tendrán acceso al sistema.</p>	<i>Sí, se prevén efectos indirectos moderados en el bienestar.</i> Se prevé que la ejecución de proyectos estándares promoverá el aumento de la eficiencia en las inversiones públicas y la mejora de la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos, y por ende, incidirá de forma positiva en el crecimiento económico local.

	<p>Como resultado de las reformas, se prevé que el diseño y la ejecución de los proyectos de inversión serán más rápidos y menos costosos, y que se mejorará la transparencia y la rendición de cuentas de los gastos públicos a nivel subnacional. Las leyes de Colombia exigen que todos los proyectos cumplan con la legislación ambiental vigente del país y con los requisitos de autorización relacionados.</p>	
--	---	--

ANEXO 5. ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS SOCIALES Y EN LA POBREZA

1. **El análisis de los impactos sociales y en la pobreza cumple con las directrices del Banco, y su objetivo es brindar una evaluación de los posibles efectos del programa del Gobierno respaldado a través de este FPD, “Fortalecimiento del Desarrollo Territorial”, en la pobreza, la prosperidad compartida, la desigualdad territorial y otros resultados sociales.** En este análisis se documentan los efectos previstos de cada medida previa en el desarrollo territorial, por ejemplo, para subsanar las diferencias de bienestar entre las regiones y mejorar la coordinación entre los diferentes niveles subnacionales de Gobierno, con posibles efectos positivos en la pobreza y el crecimiento de los ingresos de aquellos que se encuentran en el 40 % inferior de la distribución del ingreso. Asimismo, en el análisis se describen los posibles efectos de las medidas de políticas en varias dimensiones del bienestar, además de la pobreza y la desigualdad de ingresos, por ejemplo, la desigualdad territorial, el crecimiento local y los efectos directos sobre el mercado laboral. Como parte de este análisis, se llevaron a cabo análisis cuantitativos específicos de las políticas respaldadas mediante esta operación, junto con un examen de las publicaciones de diversos estudios pertinentes a las medidas previas. Se recopiló información útil de evaluaciones anteriores efectuadas por el Banco Mundial y otras organizaciones multilaterales y de documentos de investigaciones académicas, a fin de definir parámetros y supuestos para realizar el análisis cuantitativo y organizar el examen de las publicaciones.

2. **Es probable que el conjunto de medidas previas tendientes a crear un nuevo marco de desarrollo territorial, fortalecer las políticas y las instituciones, y brindar el entorno jurídico propicio para ejecutarlas tenga efectos positivos en el bienestar.** Estos posibles efectos serán, en su mayoría, indirectos y se concretarán especialmente a través de la mejora de la provisión de servicios y bienes públicos locales. Asimismo, se prevé que estas políticas promoverán la reducción de las desigualdades socioeconómicas, ya que se centrarán principalmente en las regiones rezagadas.

3. **Se anticipa que las medidas previas tendientes a fortalecer la gestión de los gastos subnacionales del sector público tendrán un efecto positivo en el crecimiento económico local al fomentar un mayor nivel de inversiones públicas locales más eficaces.** Los posibles efectos en el bienestar de estas medidas a nivel local también pueden mejorar la coordinación entre los niveles de Gobierno, simplificar los procesos de recolección de información para la toma de decisiones y optimizar los instrumentos de presupuestación para la asignación de recursos. Asimismo, con las medidas previas, también se procura mejorar la calidad de los datos fiscales y presupuestarios para la formulación de políticas y un proceso más eficaz de asignación de recursos y toma de decisiones a nivel regional. En síntesis, se prevé que los efectos distributivos de estas medidas serán positivos pero indirectos, aunque dependerán de la elasticidad entre la inversión pública local y el crecimiento económico.

4. **En este análisis de los efectos en la pobreza y la situación social, se resumen los principales resultados de las evaluaciones *ex ante* sobre los posibles efectos en el bienestar de las medidas respaldadas a través de esta operación.** Las conclusiones preliminares indican que las modificaciones de la política respaldadas a través de esta operación, según se prevé, tendrán efectos moderados pero positivos en el bienestar, principalmente a través de mecanismos indirectos, como el fortalecimiento de los sistemas de derechos de propiedad, la liberación de recursos a nivel subnacional para la inversión en bienes y servicios públicos, y la mejora de la coordinación entre los diferentes niveles subnacionales de Gobierno. En particular, es probable que las medidas de políticas relativas a la mejora de la gestión

financiera y la inversión pública a nivel subnacional contribuyan a lograr una gestión más adecuada de los recursos locales, lo que podría mejorar el bienestar si tales recursos se asignan a inversiones productivas.

Medida previa 1: El Gobierno ha aprobado una política integral de registro catastral de propiedades en la que: i) se redefinen las funciones y responsabilidades de las instituciones y los niveles de Gobierno para separar las responsabilidades de reglamentación y aplicación; ii) se establecen parámetros y metodologías para el reconocimiento, el registro y la valoración de las propiedades a fin de transformar el catastro fiscal en un instrumento multipropósito, y iii) se dispone la actualización de la información catastral de todos los predios de Colombia.

5. **Se prevé que la creación de un nuevo catastro multipropósito no tendrá efectos directos significativos en la pobreza o en la prosperidad compartida a corto plazo.** El nuevo catastro multipropósito es un proyecto a largo plazo que comprende varias etapas, desde el diseño del catastro hasta su vinculación real con el registro nacional, previa actualización de los valores de las propiedades. La ejecución de un catastro multipropósito conlleva cambios estructurales en los aspectos metodológicos, técnicos, institucionales, tecnológicos y operativos del modelo catastral actual. Por ejemplo, implica la creación de una nueva cartografía básica, con los parámetros de escala y representación adecuados. Asimismo, supone la adopción de procedimientos de barrido predial masivo que permitan resolver de forma ágil y eficaz en función de los costos los problemas de formalización de la propiedad, particularmente en las zonas rurales⁷⁴. Sin embargo, no se prevé que la creación del catastro multipropósito tenga a corto plazo efectos directos en el bienestar durante las etapas iniciales de diseño y ejecución temprana.

6. **Es posible que la implementación del catastro multipropósito contribuya a fomentar la autonomía fiscal de los Gobiernos subnacionales y la extensión de los derechos de propiedad.** El diseño multipropósito permite la valoración económica de las tierras identificadas e individualizadas, lo que facilita la administración fiscal equitativa de la tierra y la eficiencia en materia de liquidación y recaudación de los impuestos prediales, lo que prácticamente anula la separación entre este sistema y el registro. La integración e interoperabilidad del catastro con los demás sistemas de información de tierras, característica propia de un catastro multipropósito, permite obtener información completa de las propiedades en términos de derechos, restricciones, responsabilidades y unidades espaciales y administrativas. Una vez que la política del catastro multipropósito se traduzca en valores actualizados de las propiedades, es posible que aumenten los ingresos tributarios de los Gobiernos locales y, por ende, se incrementen los ingresos locales y se fomente la autonomía fiscal local, lo que a la larga podría mejorar la provisión de bienes y servicios públicos. Además, la ejecución del nuevo catastro multipropósito puede facilitar la extensión de derechos de propiedad bien definidos a mediano y largo plazo, en especial, mediante el fortalecimiento de los derechos de propiedad de aquellos hogares que no tienen el título de sus propiedades. Dado que estos hogares viven desproporcionadamente en la pobreza o son vulnerables a volver a caer en la pobreza, se prevé que la política tendrá efectos distributivos positivos a mediano plazo, ya que reducirá la exposición a los riesgos de los hogares pobres

⁷⁴ DNP (2016). *Política para la adopción de un catastro multipropósito rural-urbano*. Documento CONPES 3859. Bogotá DC, 13 de junio de 2016. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859_CatastroMultip.pdf.

y vulnerables. Es importante destacar que las pruebas empíricas indican que un sistema más sólido de derechos de propiedad también está relacionado con el empoderamiento de la mujer y su mayor participación en la toma de decisiones en el hogar. Sin embargo, debido a los valores actualizados de las propiedades, también es posible que esta política esté vinculada con aumentos de los impuestos prediales a mediano y largo plazo. En un escenario sin evasión fiscal, esto puede dar lugar a una reducción del ingreso disponible para los hogares de todos los deciles de ingresos. Suponiendo un aumento uniforme de los valores de todas las propiedades, esta política sería progresiva en términos absolutos (con respecto al *statu quo*), dado que los hogares que pertenecen a los deciles más altos de la distribución del ingreso ya pagan más impuestos debido a que viven en propiedades de valor más elevado. En este mismo escenario, esta política podría ser regresiva en términos relativos, puesto que los hogares más pobres pagarían más impuestos como proporción de sus ingresos totales. En definitiva, en una evaluación integral de los valores más elevados de las propiedades, se deberán considerar parámetros adicionales, que incluyen los siguientes: i) la tasa de evasión y la propiedad de vivienda por decil de ingresos⁷⁵; ii) la elasticidad del gasto público en la provisión de bienes públicos con respecto a los ingresos tributarios de los Gobiernos locales, y iii) la distribución de los valores de las propiedades frente a los ingresos de los hogares.

7. El objetivo general de la política de implementación del catastro multipropósito⁷⁶ es adoptar un sistema de información nacional único que permita vincular el catastro con el registro. Asimismo, un catastro multipropósito servirá como aporte para la toma de decisiones sobre la planificación de uso de la tierra y la ejecución eficaz de la política relativa a las tierras, incluidas la restitución, la formalización y la administración de las tierras fiscales y los procesos agrícolas. En el catastro actual de Colombia, se reflejan las características físicas de los predios exclusivamente con fines fiscales. En cambio, en un catastro multipropósito se recolecta información adicional relacionada con el predio (por ejemplo, uso de la tierra, densidades, categoría socioeconómica) y se interactúa con los sistemas de las infraestructuras pertinentes existentes (infraestructura, ambiental), lo que permite que el sistema catastral sirva como instrumento para la planificación y el desarrollo territorial, y también para fundamentar la priorización de las inversiones. Desde la perspectiva de los ingresos tributarios, la información más útil que gestiona el catastro es el valor catastral de cada predio, que se utiliza como base del impuesto predial. Esto significa que las iniciativas del catastro multipropósito tendientes a reducir los retrasos de la base de datos de valores de las propiedades tal vez eleven la base del impuesto predial, algo que los propietarios de predios quizá perciban como una modificación de las normas tributarias⁷⁷.

8. La implementación de un catastro integral a mediano plazo puede contribuir a la extensión de derechos de propiedad bien definidos y, por ende, mejorar la actividad económica. El catastro multipropósito es un instrumento que permite identificar, caracterizar y medir con precisión las propiedades que componen el territorio. Por lo tanto, ayuda a garantizar la seguridad jurídica de la

⁷⁵ Sin embargo, los impuestos prediales actualizados también podrían incidir en el valor de los alquileres si los propietarios transfieren una parte de los impuestos más elevados a los inquilinos.

⁷⁶ Para la implementación del catastro multipropósito, los Gobiernos subnacionales deben cumplir con condiciones específicas, por ejemplo, tener más 500 000 habitantes y demostrar solvencia financiera.

⁷⁷ Uribe, M. C. (2009). *Land Information updating, a de facto tax reform. Bringing up to date the cadastral database of Bogota* (copia mimeografiada).

propiedad y promueve su formalización, con efectos positivos previstos en el bienestar⁷⁸. Si los derechos de propiedad no se garantizan, los incentivos para la inversión o la innovación son limitados. Las empresas y personas que experimentan un nivel menor de seguridad invertirán menos en actividades productivas, lo que dará lugar a la asignación inadecuada de recursos y la disminución del crecimiento. De acuerdo con distintas publicaciones, los derechos de propiedad adecuadamente definidos pueden incidir en la actividad económica a través de varios canales. En primer lugar, los derechos de propiedad fortalecidos reducen los riesgos de expropiación, lo que disminuye las probabilidades de que las personas no puedan obtener los frutos de sus esfuerzos e inversiones. En segundo lugar, los derechos de propiedad mejorados reducen la necesidad de incurrir en costos económicamente improductivos para garantizar o defender la propiedad. En tercer lugar, los derechos de propiedad bien definidos permiten la movilidad de activos como factor de producción y, por ende, promueven la obtención de beneficios procedentes del comercio. En cuarto lugar, los derechos de propiedad fomentan la actividad económica al permitir el uso de las propiedades para respaldar otras operaciones⁷⁹. Se prevé que el nuevo catastro multipropósito reducirá la incertidumbre que enfrentan los hogares vulnerables a través de la mejora de los derechos de propiedad. Sin embargo, se requieren dos condiciones complementarias para que el catastro multipropósito tenga un efecto positivo en las personas a través de los derechos de propiedad. En primer lugar, los datos del catastro deben permitir el intercambio y la congruencia de la información con el registro de la propiedad. En segundo lugar, la información recolectada a través del catastro multipropósito debe cumplir con los requisitos de la base de datos del registro.

9. Los derechos de propiedad son fundamentales para fomentar el crecimiento económico, en especial, en los países en desarrollo. O’Driscoll y Hoskins (2003) aducen que el desarrollo y los derechos de propiedad están estrechamente vinculados; por ejemplo, en la actualidad, se reconoce ampliamente la importancia de contar con derechos de propiedad sólidos y bien definidos. En un sistema de propiedad privada, se otorga a las personas el derecho exclusivo de utilizar sus recursos como lo crean conveniente. Asimismo, el dominio sobre su propiedad lleva a los propietarios a tener plenamente en cuenta todos los beneficios y costos de emplear esos recursos de cierta manera. El proceso de sopesar los costos y beneficios promueve resultados eficaces, lo que se traduce en niveles de vida más altos para todos⁸⁰. Desde una perspectiva empírica, Galiani y Schargrotsky (2005) han evaluado los efectos de una reforma de los derechos de propiedad en los ocupantes ilegales en Argentina y han determinado que los derechos de propiedad tienen efectos positivos en la inversión en la vivienda, el número de integrantes de los hogares y la educación de los niños⁸¹. Ford (2008) ha analizado la relación entre la seguridad en la tenencia de la tierra de los agricultores y la inversión en tierras en una muestra de agricultores peruanos que participaron en un programa estatal de concesión de títulos de propiedad. En el estudio se identificó un efecto positivo de la concesión de títulos en las probabilidades de realizar inversiones, como así también en el valor de las inversiones en ambos tipos de predios; sin embargo, también se comprobó que el efecto de la concesión de títulos es mayor en el caso de los predios con niveles

⁷⁸ DNP (2016). *Política para la adopción de un catastro multipropósito rural-urbano*. Documento CONPES 3859. Bogotá DC, 13 de junio de 2016.

⁷⁹ Besley, T. y M. Ghatak (2010). “Property rights and economic development” en *Handbook of Development Economics*, volumen 5, pp. 4039-5061 (2010). Editado por Dani Rodrik y Mark Rosenzweig.

⁸⁰ O’Driscoll Jr., G. P. y W. L. Hoskins (2003). *Property rights: The key to economic development*, Análisis de políticas n.º 482. 7 de agosto de 2003.

⁸¹ Galiani, S. y E. Schargrotsky (2005). *Property rights for the poor: Effects of land titling*. Documento de trabajo n.º 06/2005 de la Escuela de Negocios. Universidad Torcuato Di Tella.

previamente bajos de seguridad en la tenencia de la tierra. Este efecto puede atribuirse casi por completo a los cambios en la disposición de los agricultores a invertir, y no a la mejora del acceso al crédito⁸². Asimismo, Field y Torero (2006) han evaluado el efecto de un programa de concesión de títulos de tierras urbanas en Perú, y han llegado a la conclusión de que los títulos de propiedad están relacionados con aumentos de las tasas de aprobación en los préstamos del sector público (sin embargo, no han encontrado pruebas sobre las probabilidades de obtener un préstamo del sector privado)⁸³. Recientemente, Janvry y otros (2015) han analizado los efectos de un programa de la década de 1990 mediante el cual se renovó el régimen de derechos sobre las tierras en las comunidades agrícolas de México, y han encontrado evidencias que parecen indicar que los derechos formales sobre las tierras tienen un efecto positivo en el desempeño económico al facilitar la reasignación de mano de obra entre diferentes sectores de la economía. Estos resultados se suman a las publicaciones acerca de los derechos sobre las tierras que hacen hincapié en la inversión y el aumento del acceso al crédito como las principales conexiones entre la reforma de las tierras rurales y el crecimiento económico⁸⁴. Sin embargo, como señalan Besley y Ghatak (2010), los efectos de la creación de derechos de propiedad efectivos son heterogéneos y, por ende, no se los debe considerar como una solución mágica para todos los problemas económicos⁸⁵.

10. Los efectos de la implementación de un catastro multipropósito y el fortalecimiento del sistema de derechos de propiedad pueden revestir más importancia en las zonas rurales de Colombia. De acuerdo con el Diagnóstico Sistemático de País de Colombia, los agricultores que no tienen títulos de sus tierras ganan, en promedio, un 45 % menos per cápita que aquellos que poseen títulos formales (Leibovich y otros, 2013). Si se crean las condiciones propicias adecuadas, los pequeños agricultores de Colombia podrían alcanzar niveles similares de eficiencia y rentabilidad que los grandes productores (Forero y otros, 2013; Leibovich y otros, 2013). El acceso seguro a la tierra y los derechos de propiedad formales son importantes para alcanzar niveles más altos de eficiencia, rentabilidad e ingresos; al mismo tiempo, la inversión en infraestructura y servicios básicos que permitan que los agricultores y hacendados lleven sus productos al mercado también cumple una función esencial. Durante la década de 1990 y los primeros años de la década de 2000, la descentralización ocasionó la falta de inversiones en carreteras, asistencia técnica y programas de vivienda en Colombia (Ocampo, 2014). En particular, las zonas posconflicto enfrentan dificultades especiales y necesitarán apoyo adicional.

11. Asimismo, el fortalecimiento del sistema de derechos de propiedad puede tener efectos positivos en el empoderamiento de la mujer y su participación en la toma de decisiones en el hogar. Wiig (2013) ha estudiado el caso de Perú, donde el Gobierno aplicó los derechos de bienes gananciales entre cónyuges y cohabitantes en el 57 % de 1,5 millones de predios agrícolas formalizados, a fin de evaluar la

⁸² Fort, R. (2008). "The homogenization effect of land titling on investment incentives: evidence from Peru". *NJAS. Wageningen Journal of Life Sciences*, volumen 55, número 4, 2008, pp. 325-343, ISSN 1573-5214, [http://dx.doi.org/10.1016/S1573-5214\(08\)80024-3](http://dx.doi.org/10.1016/S1573-5214(08)80024-3).

(<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1573521408800243>)

⁸³ Field, E. y M. Torero (2006). *Do property titles increase credit access among the urban poor? Evidence from a nationwide titling program*. Universidad de Harvard. Documento de trabajo disponible en: <http://www.economics.harvard.edu/faculty/field/files/FieldToreroocs.pdf>

⁸⁴ de Janvry, A., K. Emerick, M. González-Navarro y E. Sadoulet (2015). "Delinking Land Rights from Land Use: Certification and Migration in Mexico". *American Economic Review*, 105(10): 3125-49. DOI: 10.1257/aer.20130853

⁸⁵ Besley, T. y M. Ghatak (2010). "Property rights and economic development", en *Handbook of Development Economics*, volumen 5, pp. 4039-5061 (2010). Editado por Dani Rodrik y Mark Rosenzweig.

influencia en la toma de decisiones en 1280 hogares rurales entrevistando por separado a hombres y mujeres⁸⁶. Las mujeres que viven en comunidades donde los predios tienen títulos de propiedad participaron en el 70,2 % de las decisiones del hogar que se tomaron, frente al 64,9 % en las comunidades con predios sin títulos de propiedad. Asimismo, el efecto es mayor en el caso de la toma de decisiones relativas a la agricultura y de las inversiones relacionadas con la tierra⁸⁷. Ali y otros (2014) han evaluado el efecto a corto plazo de un programa piloto de regularización de las tierras en Rwanda mediante el uso de un diseño de discontinuidad geográfica. Sus resultados indican que la regularización de la tenencia de la tierra contribuyó al empoderamiento de la mujer en Rwanda, y los predios encabezados por una mujer casi triplicaron sus inversiones en la conservación del suelo. La probabilidad de tener los derechos informales documentados y garantizados era considerablemente mayor en el caso de las mujeres casadas legalmente (sin embargo, los autores también observaron un debilitamiento de los derechos de las esposas que no están legalmente casadas)⁸⁸. Además, el empoderamiento de la mujer a través del fortalecimiento de los derechos de propiedad también incide en el proceso de toma de decisiones sobre el consumo diario en el hogar. Por ejemplo, Wang (2014) observa que, cuando las mujeres recibieron derechos de propiedad en China, hubo importantes disminuciones en el consumo de los hogares de cigarrillos y bebidas alcohólicas (bienes preferidos por los hombres) y mejoras en el peso para la edad de las jóvenes, lo que pone de manifiesto la posible importancia de la persona que recibe los derechos de propiedad en los resultados de las negociaciones dentro del hogar⁸⁹.

12. Se prevé que el catastro multipropósito servirá como instrumento para aumentar los ingresos resultantes de los impuestos prediales locales, lo que a su vez podría fortalecer la capacidad fiscal local e incrementar la disponibilidad de recursos para financiar la provisión de bienes públicos locales, lo que mejoraría el bienestar general. En la nueva política catastral, se propone que el catastro sea una institución multidimensional; sin embargo, esta política también tendrá un considerable efecto positivo en el uso fiscal tradicional del catastro. Es posible que un catastro multipropósito vinculado con una actualización de los valores de las propiedades en el registro aumente los ingresos de los Gobiernos subnacionales procedentes de los impuestos prediales. A medida que los municipios comiencen a actualizar los valores de las propiedades, se prevé que los ingresos locales aumentarán sustancialmente en todo el país. De acuerdo con los datos del DNP, desde 2013, los impuestos prediales fueron la segunda fuente principal de ingresos fiscales para los municipios de Colombia (gráfico 1). El posible aumento de los ingresos fiscales podría utilizarse para financiar los bienes y servicios públicos locales, con posibles efectos positivos en el bienestar de los colombianos.

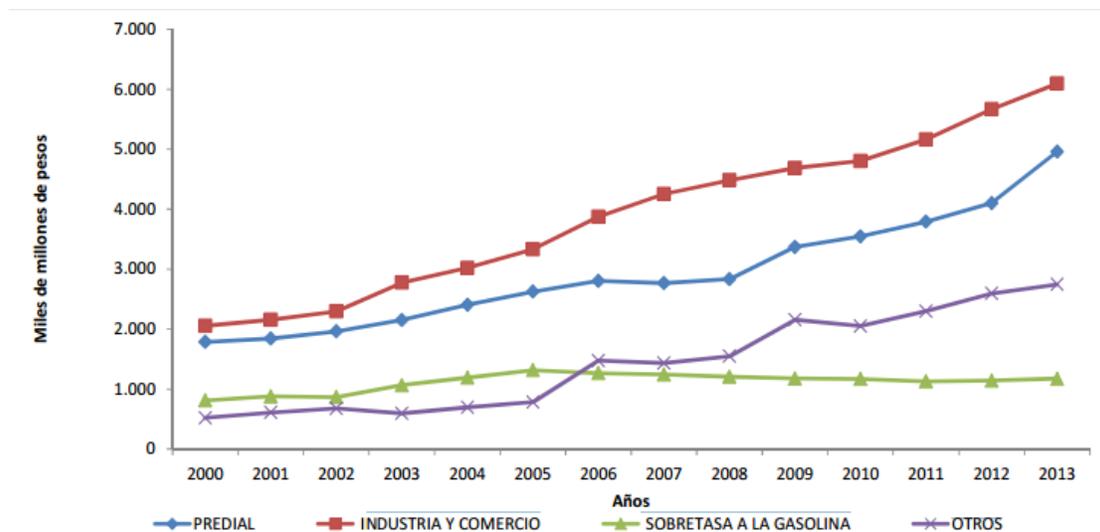
Gráfico 1. Ingresos municipales totales por fuente de ingresos, 2013

⁸⁶ Una coincidencia histórica durante la reforma de las tierras de las décadas de 1960 y 1970 hizo que solo algunas comunidades fueran elegibles para la concesión de títulos de propiedad, y el proceso fue exógeno e independiente de las características de los hogares y las comunidades.

⁸⁷ Wiig, H. (2014) "Joint Titling in Rural Peru: Impact on Women's Participation in Household Decision-Making", *World Development*, volumen 52, diciembre de 2013, pp. 104-119, ISSN 0305-750X, <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.06.005>. (<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X13001587>)

⁸⁸ Daniel Ayalew Ali, Klaus Deininger, Markus Goldstein (2014). "Environmental and gender impacts of land tenure regularization in Africa: Pilot evidence from Rwanda". *Journal of Development Economics*, volumen 110, septiembre de 2014, pp. 262-275, ISSN 0304-3878, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jdeveco.2013.12.009>

⁸⁹ Wang, S. Y. (2014). "Property rights and intra-household bargaining", *Journal of Development Economics*, volumen 107, marzo de 2014, pp. 192-201. [doi:10.1016/j.jdeveco.2013.12.003](http://dx.doi.org/10.1016/j.jdeveco.2013.12.003)



Fuente: DNP (2013). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2013*.

13. **El vínculo entre el catastro y el registro puede generar aumentos de los impuestos prediales locales a mediano y largo plazo.** Las estrategias para mitigar los posibles efectos negativos de los impuestos prediales más altos en los hogares pobres incluyen las disposiciones legales vigentes de la Ley 44 de 1990 y la Ley 1450 de 2011, que contienen consideraciones de progresividad relacionadas con los impuestos prediales. En particular, en el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, se dispone que cada distrito debe determinar impuestos prediales diferenciados y progresivos basados en criterios tales como el nivel socioeconómico, el uso de la tierra en las zonas urbanas y la evaluación catastral. Asimismo, la ley incluye salvaguardas especiales para los hogares de ingreso bajo (de los estratos 1, 2 y 3), por ejemplo, topes inferiores del valor mínimo de los impuestos prediales y límites a los aumentos anuales de dichos impuestos. El caso de Bogotá, aunque no es posible extrapolarlo perfectamente, constituye un estudio de caso pertinente en cuanto a la ejecución de mecanismos de “mitigación” para evitar que los aumentos de impuestos perjudiquen a los hogares de ingreso bajo en el contexto de Colombia. En Bogotá, debido al importante atraso de la base de datos del catastro, hubo que aplicar mecanismos tales como límites máximos de los aumentos para evitar incrementos extraordinarios de los impuestos prediales impulsados por los valores catastrales actualizados⁹⁰.

14. **La implementación de un catastro integral a mediano plazo quizá dé lugar a un aumento de los impuestos prediales a mediano y largo plazo, con posibles efectos distributivos.** A fin de evaluar los efectos de una posible modificación en los impuestos prediales, en este análisis, se propone realizar un análisis de incidencia preliminar. De acuerdo con Atkinson y Stiglitz (2015)⁹¹, en un análisis de incidencia se debe calcular el equilibrio general de la economía antes de la modificación de los impuestos, y luego se debe volver a calcular el equilibrio con posterioridad a dicha modificación, suponiendo que las modificaciones brindarán una descripción de la incidencia del impuesto. De este modo, es posible determinar los ingresos de quiénes han aumentado o han disminuido y en qué medida, y qué precios se

⁹⁰ Uribe, M. C. (2009) *Land Information updating, a de facto tax reform. Bringing up to date the cadastral database of Bogota* (copia mimeografiada).

⁹¹ Atkinson, B. A. y J. E. Stiglitz (2015:132-134). *Lectures on Public Economics*. 2E. Princeton University Press.

han modificado. En la mayoría de las situaciones, se modificará incluso el bienestar (medido a través de patrones de ingreso o consumo) de aquellas personas que no estaban sometidas a impuestos directos.

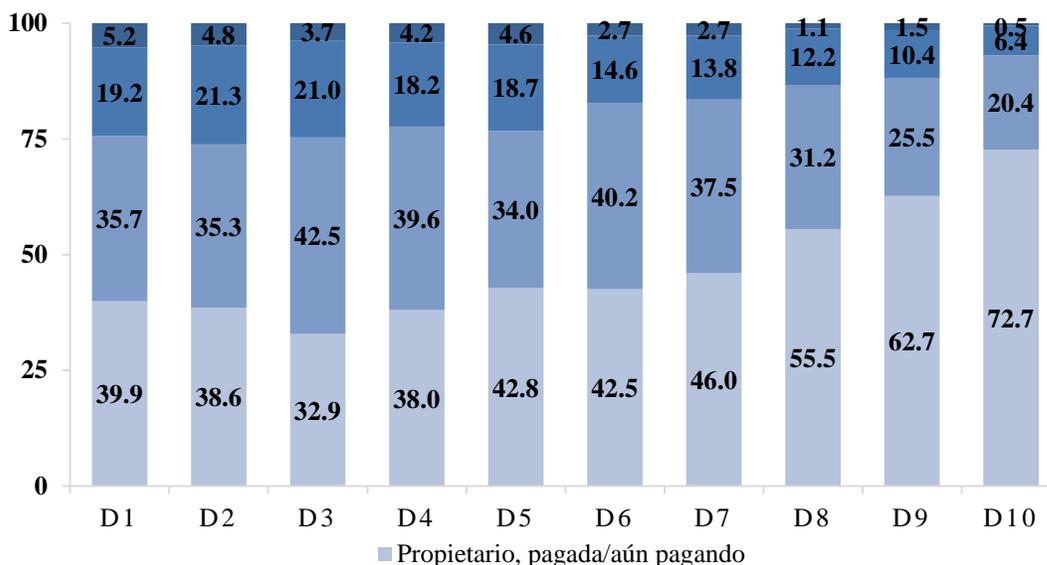
15. En este análisis de los efectos en la pobreza y la situación social, se estudian los efectos distributivos previstos de un aumento de los impuestos prediales debido a la actualización de la valoración de las viviendas derivada de la implementación del catastro multipropósito. El análisis de incidencia de un posible aumento de los impuestos prediales se basa en un modelo de equilibrio parcial que refleja los efectos de primer orden de los aumentos de los impuestos prediales. En el modelo básico propuesto, se utiliza el patrón de gastos de los hogares y la incidencia relativa de los impuestos prediales, de acuerdo con Araar y Verme (2012)⁹² y Kpodar (2006)⁹³. Sin embargo, se deben considerar ciertas advertencias y limitaciones para aplicar e interpretar los resultados de este análisis. Por ejemplo, en el análisis solo se tienen en cuenta los efectos de primer orden de las modificaciones de los impuestos prediales; por ende, no se consideran las respuestas conductuales de los hogares o las autoridades. Los modelos de equilibrio parcial, como el que se propone en este caso, reflejan únicamente los efectos a corto plazo de las políticas, de modo que solo proporcionan un límite máximo del efecto en el bienestar de los hogares, antes de que se aplique cualquier posible mecanismo de mitigación o se produzca alguna respuesta conductual. Asimismo, el diseño y la implementación de un catastro multipropósito es un proceso que comprende varias etapas, de modo que la actualización real de los valores de las propiedades debida al nuevo catastro y los aumentos correspondientes de los impuestos prediales quizá no entren en vigor dentro de los próximos tres o cinco años. Sin embargo, en el análisis se supone que la distribución de las propiedades y los ingresos es similar a la observada en 2014.

16. Un análisis de equilibrio parcial indica que un aumento de los impuestos prediales debido a los valores más altos de las propiedades podría reducir el ingreso disponible de los hogares a largo plazo. En el gráfico 2, basado en información de la Encuesta de Calidad de Vida de 2014, se muestra que la composición de las propiedades de los hogares varía considerablemente según los distintos niveles de distribución del ingreso. En el gráfico 2 se clasifican los hogares como propietarios (que incluyen a las personas que pagaron totalmente su vivienda y las que aún la están pagando), inquilinos (personas que alquilan la casa que ocupan), ocupantes legales (personas que viven en la casa con permiso del propietario, pero no pagan alquiler) y propietarios sin título legal. Los propietarios y los inquilinos son las categorías más importantes: representan del 75 % al 78 % de los hogares de los primeros cuatro deciles de la distribución del ingreso (40 % inferior), y ascienden a más del 93 % en el decil más alto de ingresos. Los ocupantes legales representan aproximadamente la quinta parte de los hogares en los primeros cinco deciles de ingresos, pero esta proporción disminuye a medida que suben los ingresos, por lo que representan apenas el 6,4 % de los hogares en el decil más alto de ingresos. Los propietarios sin título constituyen la categoría menos importante de todos los niveles de ingreso: representan el 5,2 % en el decil más bajo, cifra que se reduce al 0,5 % en el decil más alto de ingresos. A modo de advertencia, cabe mencionar que es posible que las personas no siempre declaren el hecho de que poseen una vivienda sin contar con un título legal; por lo tanto, las participaciones informadas deben considerarse como límites inferiores del porcentaje real de este grupo.

⁹² Araar, A. y P. Verme (2012:14). *Reforming Subsidies: A too-kit for policy simulations*.

⁹³ Kpodar, K. (2006). *The Distributional Effects of Oil Price Changes on Household Expenditures: Evidence from Mali*. Documento de trabajo 06/91 del FMI.

Gráfico 2. Distribución de propiedades de los hogares por decil de ingresos, 2014

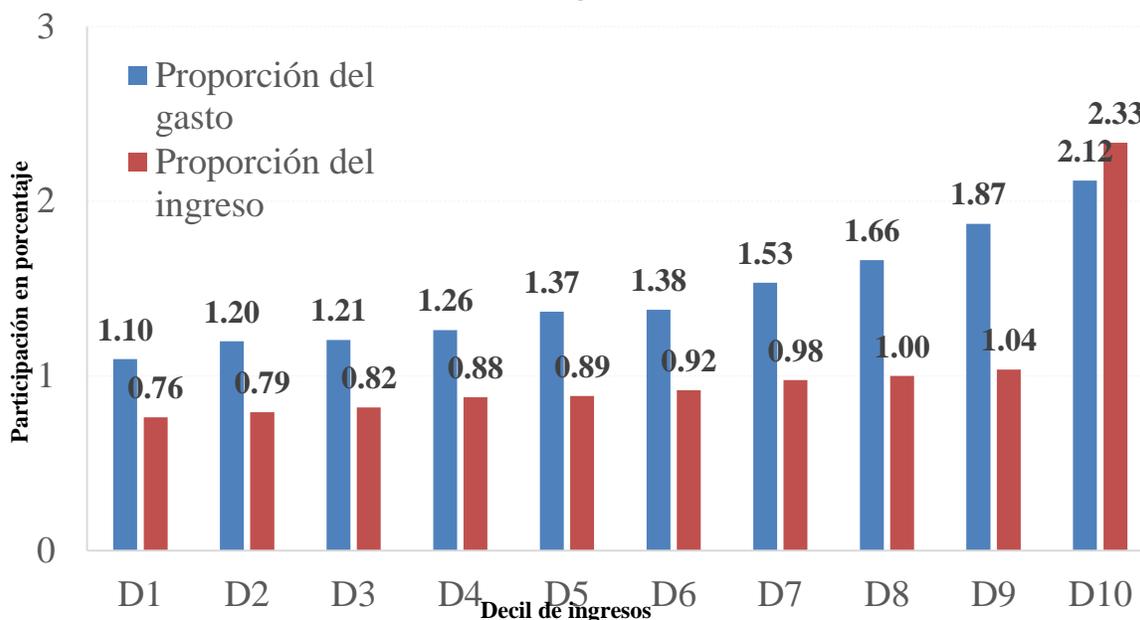


Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Calidad de Vida (2014).

Nota: En el gráfico, los propietarios que ya pagaron totalmente su vivienda y aquellos que aún la están pagando se agrupan en una sola categoría, "Propietario, pagada/aún pagando".

17. **En este análisis de los efectos en la pobreza y la situación social, se estudia la incidencia de los impuestos prediales en los diferentes deciles de ingreso evaluando la incidencia con respecto al gasto promedio.** En el gráfico 3, se muestra la incidencia de los impuestos prediales con respecto a los aumentos de los ingresos o los gastos de los hogares, con el nivel de ingresos. Cabe señalar que, como se muestra en el gráfico 2, la propiedad de viviendas es considerablemente más alta en el caso de los deciles de ingresos más altos. A fin de evaluar los efectos en la pobreza y la prosperidad compartida, es útil analizar la incidencia relativa de los impuestos prediales en el presupuesto de los hogares, en especial, entre las personas que se encuentran en el 40 % inferior de la distribución del ingreso (los cuatro deciles más bajos en los gráficos 2 y 3). En el gráfico 3 se muestra la participación de los impuestos prediales con respecto a los ingresos y los gastos de los hogares, dividida por decil de ingresos. Como se observa, la participación del impuesto parece aumentar junto con el decil de ingresos, ya sea como parte de los ingresos o los gastos totales del hogar. En el gráfico se muestra que las participaciones parecen relativamente constantes entre el segundo y el sexto decil de ingresos, mientras que aumentan de forma considerable en el decil más alto.

Gráfico 3. Proporción del impuesto predial con respecto a los ingresos y los gastos de los hogares por decil de ingresos, 2014



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (2014).

18. **Se prevé que la implementación de un catastro multipropósito integral generará actualizaciones de las valoraciones de las propiedades y aumentos de los impuestos prediales, que serán progresivos en términos absolutos.** En el gráfico 3 se muestra que los hogares de los deciles más altos pagan más impuestos prediales como proporción de sus ingresos o gastos. Las posibles actualizaciones de los impuestos prediales también implicarán liquidaciones de impuestos más altas para los hogares de mayores recursos. No obstante, es importante destacar que en un escenario sin evasión fiscal, los impuestos prediales más altos pueden tornarse regresivos en términos relativos, ya que posiblemente representen un porcentaje mayor de los ingresos de los hogares que se encuentran en el estrato inferior de la distribución del ingreso. Sin embargo, de acuerdo con el gráfico 2, dado que la categoría de propiedad es menor en los deciles más bajos, pero la participación de los “propietarios sin título” es mayor, la regularización de la concesión de títulos quizá genere más “propietarios”.

Medida previa 2: El Gobierno ha establecido el marco institucional para, entre otras cosas: i) poner en marcha programas de acceso a la tierra con los que se busca incrementar la productividad rural y la equidad, y ii) apoyar el proceso de formalización de las tierras rurales mediante la creación de la ANT.

Medida previa 3: El Gobierno ha fortalecido el marco institucional para el desarrollo rural mediante la creación de la ADR, que se encargará de planificar, estructurar, cofinanciar y ejecutar proyectos de esa área.

19. **Es posible que el establecimiento de organismos gubernamentales para fomentar el desarrollo rural mejore los resultados socioeconómicos en las zonas rurales.** El Gobierno de Colombia está reorganizando el actual marco institucional mediante el cierre del INCODER, la reestructuración del

Ministerio de Agricultura y el establecimiento de la ADR y la ANT. La asignación de tierras incide en la equidad y la eficacia, y determina, entre otros aspectos, la capacidad de los hogares de generar medios de subsistencia e ingresos, su condición social y económica, sus incentivos para esforzarse y realizar inversiones, y su acceso a los mercados financieros y mecanismos de normalización del consumo⁹⁴. La eficiencia de instituciones tales como normas, derechos de propiedad y sistemas políticos depende del funcionamiento eficaz de otros mecanismos de la estructura institucional para propiciar la innovación y el crecimiento⁹⁵. Los posibles efectos positivos en el bienestar del establecimiento de nuevos organismos suponen que el aumento de la eficiencia previsto superará el costo fiscal y el costo de oportunidad de los recursos destinados a esta operación.

20. La ADR es la entidad responsable de aplicar las políticas de desarrollo agrícola y rural con enfoque territorial formuladas por el MADR⁹⁶. La ADR cumple sus funciones a nivel nacional y cuenta con unidades técnicas territoriales. Esta entidad es responsable de estructurar, cofinanciar y ejecutar planes y proyectos integrales de desarrollo agrícola y rural a nivel nacional, como así también de fortalecer la gestión del desarrollo agrícola y rural y de ayudar a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales y la competitividad del país.

21. Además, la ANT es responsable de la administración de las tierras como recurso para el desarrollo rural⁹⁷. La ANT tendrá por objeto aplicar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el MADR. Asimismo, la ANT también es responsable de la política de acceso a tierras y su seguridad jurídica, para consolidar y proteger los derechos de propiedad en el campo. La ANT deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo y administrar las tierras rurales de propiedad del Gobierno de Colombia.

22. En varios estudios se señala la necesidad de fortalecer las instituciones de Colombia para facilitar el desarrollo rural. De acuerdo con distintas publicaciones, las instituciones que rigen el funcionamiento de los mercados de tierras podrían reducir los costos de transacción relacionados con los intercambios de tierras, aumentar la magnitud y la distribución de los beneficios generados por estos intercambios, e incrementar los incentivos para que los agentes económicos racionales lleven a cabo transferencias que aumenten la eficiencia y las inversiones para el mejoramiento de las tierras⁹⁸. Según el Banco Mundial (2014)⁹⁹, la distribución desigual, la informalidad (falta de títulos) y el uso ineficaz de la tierra conspiran para crear un importante obstáculo al crecimiento, la estabilidad social y política y la paz duradera en Colombia. Estos tres conceptos (distribución desigual de las tierras, informalidad y uso ineficaz) son elementos separados, pero están estrechamente vinculados en las zonas rurales del país. En el caso de los grandes terratenientes, el uso ineficaz de la tierra da lugar a la ganadería extensiva con tasas de

⁹⁴ Deininger, K. y G. Feder (2001). "Land Institutions and Land Markets", en *Handbook of Agricultural Economics*, volumen 1, editado por B. Gardner y G. Rausser.

⁹⁵ Lin, J. Y. y J. B. Nugent (1995). "Institutions and Economic Development", en *Handbook of Development Economics*, volumen III, editado por J. Behrman y T. N. Srinivasan.

⁹⁶ Decreto n.º 2364, del 7 de diciembre de 2015.

⁹⁷ Decreto n.º 2363, del 7 de diciembre de 2015.

⁹⁸ Deininger, K. y G. Feder (2001). "Land Institutions and Land Markets", en *Handbook of Agricultural Economics*, volumen 1, editado por B. Gardner y G. Rausser.

⁹⁹ Banco Mundial (2014:81). *Notas Políticas de Colombia: hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida*. Washington, DC: Banco Mundial. DOI:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/09/23942684/towards-sustainable-peace-poverty-eradication-shared-prosperity>

siembra muy bajas por hectárea (Ocampo, 2014)¹⁰⁰. Se estima que dos tercios de las tierras de las zonas rurales están ocupadas sin título de propiedad. Los grandes terratenientes también promoverán la informalidad (véase Balcazar y Rodríguez, 2013)¹⁰¹ a través de su resistencia a pagar impuestos sobre el valor de sus predios. Asimismo, dado que la tierra es uno de los mejores activos de garantía disponibles, los derechos de propiedad claros y la mayor facilidad para su intercambio probablemente incidan en el surgimiento y la eficacia de los mercados financieros. Esto implica que los mercados de tierras cumplen una función esencial en el proceso más amplio de desarrollo económico¹⁰². Asimismo, según el Diagnóstico Sistemático de País de Colombia de 2014, debido al elevado nivel de informalidad y la falta de acceso al financiamiento, las zonas rurales de Colombia tienen niveles más bajos de inversión, ingresos tributarios y crecimiento. En el caso de los terratenientes más pequeños, las restricciones relativas a la informalidad generan obstáculos de manera opuesta. La informalidad, en lugar de mantener bajos los costos de los productores, limita la capacidad de inversión al impedir el acceso a créditos, seguros y otras formas de capital. Por lo tanto, los pequeños productores sin tenencia segura de sus tierras se encuentran en una situación de desventaja y suelen padecer de tasas desproporcionadamente altas de pobreza (Perry y otros, 2013).

Medida previa 4: El Gobierno ha aprobado una nueva política de planificación territorial que permite: i) la elaboración de planes territoriales y de uso de la tierra en el nivel de los departamentos para fomentar la integración regional, y ii) la actualización de los planes de utilización de la tierra municipal en virtud de una nueva metodología que incorpora los vínculos entre zonas urbanas y rurales.

23. **Se prevé que mediante el fortalecimiento de los planes de uso de la tierra, se incrementará la transparencia de la planificación territorial, lo que posiblemente contribuirá a reducir las diferencias socioeconómicas regionales.** Los POD y POT pueden desempeñar una función importante en la promoción del potencial económico de las zonas subnacionales, la mejora de la correspondencia entre las políticas nacionales y subnacionales, la disminución de la incertidumbre acerca del futuro uso de la tierra, y la mejora de la eficacia y el desempeño de las entidades subnacionales. El proceso de aplicación de un enfoque moderno de planificación de uso de la tierra a nivel supramunicipal es una oportunidad para fortalecer las iniciativas de desarrollo regional del Gobierno, a fin de reducir las diferencias territoriales en la provisión de servicios de calidad en las esferas de salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad, según se propone en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo¹⁰³. Sin embargo, las políticas y los planes y reglamentaciones de uso de la tierra también podrían tener el efecto contrario, con impactos tanto negativos como positivos, lo que generará fuerzas que podrían influir en el crecimiento económico y el desarrollo regionales, que son dinámicos por naturaleza y presentan trayectorias muy complejas a lo largo del tiempo¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Ocampo, J. A. (2014:6). *Saldar la deuda histórica con el campo: Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, DC, Colombia, octubre de 2014.

¹⁰¹ Balcazar, Á. y C. Rodríguez (2013). "Tierra para uso agropecuario", en *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*, editado por J. J. Perfetti, A. Balcazár, A. Hernández y J. Leibovich, 65-116. Bogotá, Colombia: FEDESARROLLO.

¹⁰² Deininger, K. y G. Feder (2001). "Land Institutions and Land Markets", en *Handbook of Agricultural Economics*, volumen 1, editado por B. Gardner y G. Rausser.

¹⁰³ Bases del Plan Nacional de Desarrollo. "Todos por un nuevo país". 2014-2018.

¹⁰⁴ Kim, J. H. (2011:43). "Linking Land Use Planning and Regulation to Economic Development. A Literature Review". *Journal of Planning Literature*, 26(1) 35-47. DOI: 10,1177/0885412210382985

24. **En un nivel más amplio, el principal objetivo del programa POT Modernos es facilitar la articulación de un sistema de planificación nacional en varios niveles para mejorar el diseño de políticas articuladas con los departamentos y municipios.** Los POT son los principales instrumentos de planificación territorial y gestión de las tierras, mientras que los POD son los principales instrumentos departamentales que incorporan la visión de los departamentos sobre la ocupación territorial. Es posible que la mejora de la coordinación generada por el POD tenga efectos positivos, en particular, los mejores resultados que se podrían lograr internalizando los efectos secundarios espaciales negativos de las políticas aplicadas en un solo municipio, en contraste con los resultados producidos a partir de la coordinación entre los límites municipales. Asimismo, un marco de desarrollo territorial más coherente entre el nivel nacional y los niveles subnacionales reduce la incertidumbre con respecto a los futuros acontecimientos y el uso de la tierra.

25. **Se prevé que el diseño y la aplicación de la política territorial y los planes y reglamentaciones de uso de la tierra mejorarán la eficacia y el desempeño de las entidades subnacionales.** En las obras sobre economía, se señalan algunas de las formas en las que el desarrollo territorial y la planificación de uso de la tierra pueden fomentar la prosperidad económica, por ejemplo:

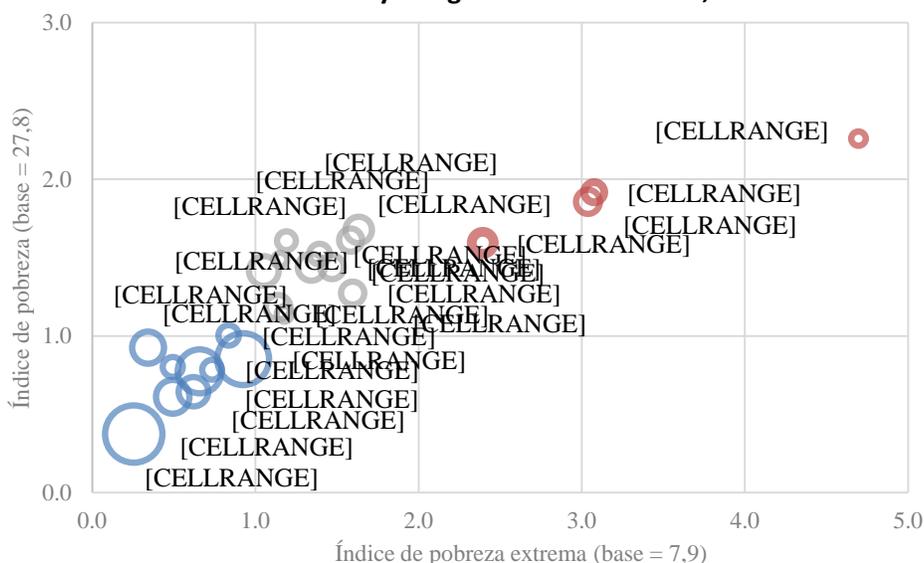
- al eliminar las externalidades negativas, preservar los bienes públicos y mejorar los servicios;
- al promover el desarrollo compacto, relacionado con la mayor eficacia en la provisión de servicios públicos;
- al mejorar los resultados en materia de transporte o ampliar las opciones de viajes que tienen importantes repercusiones para las economías locales;
- al reducir la incertidumbre y los costos de transacción relacionados con el desarrollo territorial¹⁰⁵.

26. **La desigualdad territorial es una de las principales dificultades para promover las tendencias descendentes en la pobreza y la desigualdad de ingresos que se han observado en Colombia durante la última década.** En el gráfico 4 se muestra una división geográfica en términos de pobreza agrupando los departamentos en tres categorías según sus niveles de pobreza y pobreza extrema: i) departamentos con niveles de pobreza y pobreza extrema inferiores al valor nacional (varios de estos departamentos son los más poblados); ii) departamentos con niveles de pobreza entre una y dos veces superiores al valor nacional, de tamaño mediano en términos de población; iii) departamentos con niveles de pobreza extrema relativamente más altos comparados con su nivel de pobreza total, donde los niveles de pobreza extrema son entre 2 y 4,5 veces superiores al promedio nacional. En 2015, los departamentos con niveles relativamente altos de pobreza, como Choco, Cauca y Magdalena, pudieron lograr una importante reducción de la pobreza; la pobreza nacional disminuyó menos de 1 punto porcentual, mientras que estos departamentos experimentaron reducciones superiores a 2,6 puntos porcentuales. En el caso de la pobreza extrema, Choco y Cauca lograron una reducción de 2 puntos porcentuales y 1,5 puntos porcentuales, mientras que el promedio nacional se redujo en 0,1 puntos porcentuales. Sin embargo, un análisis a más largo plazo de la evolución de la pobreza a nivel departamental revela que, durante el período comprendido entre 2002 y 2015, algunos de los departamentos más pobres, como Cauca, Choco y Guajira, tuvieron reducciones relativamente más pequeñas en las tasas de pobreza.

¹⁰⁵ Kim, J. H. (2011:43). "Linking Land Use Planning and Regulation to Economic Development. A Literature Review". *Journal of Planning Literature*, 26(1) 35-47. DOI: 10,1177/0885412210382985

Asimismo, las regiones del Pacífico y del Atlántico no han anulado la brecha en la pobreza multidimensional que las separa de Valle del Cauca o Bogotá. La brecha entre las zonas urbanas y rurales también persiste en las mediciones de pobreza monetaria y multidimensional¹⁰⁶. Este contraste obedece a las diferencias en el acceso a la infraestructura de saneamiento, los servicios de salud, la educación de calidad, la infraestructura vial y la seguridad, en especial, en los departamentos alejados de los centros de las principales ciudades o afectados por la violencia.

Gráfico 4. Pobreza y desigualdad en Colombia, 2015



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares y la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad del DANE.

27. Pese al reciente historial de importantes reducciones de la pobreza y mejoras de los indicadores sociales de Colombia, el logro de un desarrollo territorial equilibrado continúa siendo uno de los principales desafíos que enfrenta el país para mantener los avances recientes. Una de las características distintivas de Colombia es el desarrollo territorial desigual del país, que tiene profundas raíces históricas y plantea un importante desafío para la continuación de los avances sociales observados en los últimos años¹⁰⁷. Asimismo, en el Diagnóstico Sistemático de País de Colombia realizado recientemente, se sostiene que el desarrollo territorial desigual en Colombia es una de las características distintivas del país y tiene profundas raíces históricas, lo que a su vez condiciona el logro de la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida de manera sostenible¹⁰⁸.

¹⁰⁶ DANE (2015). Boletín técnico: Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2015. Bogotá DC, 2 de marzo de 2016. Código: DIE-020-PD-01-r7_v2. Fecha: 18/12/2015.

¹⁰⁷ Véase, por ejemplo, García-Jimeno (2005)¹⁰⁷ y Cortés y Vargas (2012)¹⁰⁷, quienes aducen que las diferencias históricas han determinado, en parte, las diversas trayectorias de desarrollo económico a largo plazo.

¹⁰⁸ Banco Mundial (2015:7). *Colombia. Systematic Country Diagnostic*. Grupo Banco Mundial. 21 de junio de 2015. De acuerdo con el Banco Mundial (2015:9): "Esta diferencia en el acceso se debe a la falta de convergencia económica, que se explica por la ausencia de inversión en las zonas rurales en el pasado y se ve compensada solo en forma parcial por las regalías del petróleo, debido a la limitada capacidad institucional local para diseñar y ejecutar proyectos y políticas». Banco Mundial (2015). *Colombia Systematic Country Diagnostic*. 21 de junio de 2015. Banco Mundial.

Es posible que un desarrollo institucional más sólido a nivel subnacional, representado en un compromiso más firme con el programa POT Modernos, promueva una reducción de las diferencias socioeconómicas regionales. Las consecuencias económicas de la planificación y regulación del uso de la tierra probablemente dependan, en gran medida, del contexto institucional¹⁰⁹. En el caso de Colombia, en estudios anteriores se ha señalado que la desigualdad regional actual puede deberse, en parte, a diferencias institucionales de larga data. Cortés y Vargas (2012:6)¹¹⁰ indican que las causas fundamentales de la desigualdad regional en Colombia están relacionadas con diferencias institucionales subyacentes que se han perpetuado a través de los años, desde la época colonial, y que se manifiestan como diferencias en términos de la presencia y capacidad del Estado y la gobernanza, el imperio de la ley y el monopolio del uso de la violencia, y los derechos de propiedad. Si bien el desarrollo institucional posiblemente no genere un efecto directo en la reducción de la pobreza, contar con instituciones locales más sólidas podría tener efectos positivos, aunque indirectos, en la actividad económica local.

28. Los planes mejorados de uso de la tierra a nivel municipal y departamental pueden brindar información más adecuada para orientar una asignación más eficaz de los recursos según las prioridades regionales y reducir la incertidumbre sobre el futuro uso de la tierra. El nuevo marco de planificación de uso de la tierra posiblemente aumente la transparencia de la información y tenga efectos positivos en el bienestar general al reducir la incertidumbre sobre el futuro uso y desarrollo de la tierra y los territorios. La definición de los pilares de la política territorial y los planes de uso de la tierra facilita la mejor armonización y coordinación entre los diferentes organismos; por ejemplo, para optimizar la provisión de servicios públicos. No obstante, el efecto de esta medida previa en la pobreza y la situación social dependerá de los efectos de la asignación más eficaz de los recursos en los bienes públicos locales destinados a los pobres.

29. En las publicaciones sobre planificación urbana y economía regional, se identifica un conjunto de complejas relaciones entre el uso de la tierra y los resultados socioeconómicos. En particular, Kim (2011) señala relaciones de causalidad del uso de la tierra en las economías regionales a través de i) las modificaciones de los patrones de desarrollo y la reforma de la estructura espacial; ii) las mejoras de la eficacia de los mercados de tierras; iii) las limitaciones relacionadas con la oferta y los aumentos de precios en los mercados inmobiliarios, y iv) los movimientos del mercado laboral¹¹¹. Estos diversos canales indican un conjunto complejo de relaciones causales y la posibilidad de efectos contrarios. Asimismo, en las publicaciones sobre economía urbana, se destaca la necesidad de aumentar la planificación urbana en el mundo en desarrollo.

¹⁰⁹ Kim, J. H. (2010). *Land use planning as information production and exchange: An empirical analysis of the uncertainty reduction effect*. Documento de discusión 10-T-5 de Regional Economics Applications Laboratory. <http://www.real.illinois.edu/d-paper/10/10-T-5.pdf>

¹¹⁰ Cortés, D. y J. F. Vargas (2012:6). *Inequidad regional en Colombia*. Serie Documentos de Trabajo. n.º 127, Universidad del Rosario, Facultad de Economía. Octubre de 2012. Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10980/10081.pdf>

¹¹¹ Kim, J. H. (2011). "Linking Land Use Planning and Regulation to Economic Development. A Literature Review". *Journal of Planning Literature*, 26(1) 35-47. DOI: 10,1177/0885412210382985

Medida previa 5: El Gobierno ha adoptado una nueva política que refuerza los memorandos de entendimiento entre el Gobierno nacional y los subnacionales (Contratos Plan). En dicha política: i) se exige dar prioridad a las inversiones con mayores posibilidades de generar impacto en las zonas más necesitadas; ii) se crea un Fondo Regional para acelerar la ejecución de los proyectos, y iii) se garantiza el aporte de cofinanciamiento de los Gobiernos subnacionales en las inversiones.

30. Se prevé que la ejecución de los Contratos Plan tendrá un efecto positivo en la inversión del sector público a nivel subnacional al fomentar la mejora de la priorización y la rendición de cuentas de las inversiones públicas, lo que, a su vez, puede fomentar el crecimiento económico regional. Los Contratos Plan son un instrumento cuyo objetivo es coordinar las fuentes de financiamiento para garantizar que las inversiones tengan un mayor impacto a nivel territorial. Son convenios con objetivos programáticos entre el DNP y los departamentos que permiten que el Gobierno central brinde cierres fiscales para los proyectos de inversión locales y regionales y, según se anticipa, promoverán la asociatividad territorial. Además, con el objetivo de simplificar la ejecución de los recursos asignados a los Contratos Plan y eliminar posibles cuellos de botella, está previsto crear una cuenta única (gestionada por una institución financiera) basada en la lógica de caja única para consolidar los ingresos provenientes de distintas fuentes.

31. El efecto socioeconómico previsto de los Contratos Plan podría maximizarse a través de la mejora del diseño y la operación, con una adaptación de las enseñanzas aprendidas en iniciativas similares, por ejemplo, el programa francés *Contrat de Plan État-Région*. En el caso de Francia, donde se ha implementado un instrumento similar desde la década de 1980, Albertini y otros (2007) sostienen que el *Contrat de Plan État-Région* se convirtió en una política esencial para respaldar la planificación de uso de la tierra y contribuyó al desarrollo equilibrado de las regiones, con el objetivo de lograr un desarrollo sostenible y la competitividad de los territorios. Este instrumento, que se puso en marcha hace más de 30 años, poco a poco ha adquirido importancia financiera y se ha propagado a esferas más amplias de los ámbitos públicos. El *Contrat de Plan État-Région* se ha desvinculado cada vez más de su objetivo original de abordar las cuestiones de coordinación de infraestructura, y en la actualidad abarca todos los aspectos del desarrollo sostenible¹¹². Sin embargo, existen algunos matices específicos en el caso francés que deben tenerse en cuenta antes de aplicarlo directamente al contexto de Colombia. En primer lugar, el nivel de desarrollo institucional nacional y subnacional en Francia es más avanzado que en Colombia. Asimismo, existe una importante heterogeneidad en las metodologías de evaluación y análisis de los efectos del *Contrat de Plan État-Région* durante el período 2000-06. En el caso de Colombia, actualmente existen siete Contratos Plan que se encuentran en la etapa de ejecución (Arauca, Santander, Boyacá, Sur del Tolima, Norte del Cauca y Nariño) como programas piloto, y otros dos (Amazonas y Norte de Santander) que se encuentran en la etapa de ejecución preliminar. Estos programas piloto revelaron que los Contratos Plan son instrumentos útiles para articular a la nación y al territorio en torno a objetivos comunes de desarrollo, como así también para promover la gobernanza en varios niveles¹¹³. El objetivo a corto plazo del DNP es analizar y acordar cinco Contratos Plan e iniciar las conversaciones sobre otros tres.

¹¹² Albertini, J. B., V. Le Dolley, F. Alouis y A. Lespiaucq (2007). *Les contrats de projets État-Régions*. DIACT.

¹¹³ DNP (2014). *Contratos Plan: Lineamientos de política y plan de expansión 2014-2018*. Documento CONPES 3822. Bogotá DC, 22 de diciembre de 2014. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3822.pdf>

32. **La mejora de la eficiencia normativa puede fomentar el crecimiento económico y el desarrollo.** La política de ejecución de los Contratos Plan y el fondo regional relacionado es un instrumento estratégico que el Gobierno puede utilizar para gestionar la economía y aplicar políticas. Con los Contratos Plan, se puede adoptar un modelo más ejecutivo de diseño de políticas, donde las partes pertinentes tengan su propio peso (gobernadores o alcaldes, sectores y el DNP) y definan planes sectoriales de mayor envergadura para aplicarlos en los territorios. A través de los Contratos Plan se puede llevar el plano de la gestión a un modo integrado, lo que reduce las actividades de gestión, pero incrementa los costos de coordinación (que recaen en la gobernanza de los Contratos Plan)¹¹⁴. Mediante el programa de Contratos Plan, el Gobierno de Colombia puede maximizar su influencia en las políticas normativas y emitir reglamentaciones que contribuyan al bienestar social a través de un marco más eficaz¹¹⁵. Los datos disponibles indican que la calidad de las reglamentaciones está estrechamente vinculada con el crecimiento económico y la productividad (Djankov y otros, 2006; Jacobzone y otros, 2010; Jalilian y otros, 2007)¹¹⁶. Asimismo, la mejor calidad de las políticas normativas también puede minimizar las oportunidades de corrupción y reducir su efecto económico y social negativo (Djankov y otros, 2002)¹¹⁷.

Medida previa 6: El Gobierno, a través de la legislatura, ha promulgado la Ley Orgánica 1753, en virtud de la cual se centraliza la supervisión del riesgo fiscal de los Gobiernos subnacionales en el MHCP mediante la unificación de los requisitos de presentación de informes para mejorar la calidad de los datos fiscales regionales.

Medida previa 7: El Gobierno ha armonizado las prácticas contables del sector público en un único régimen nacional de normas que rige para las entidades gubernamentales, incluidos los Gobiernos subnacionales, y que deberá aplicarse con carácter obligatorio a partir del 1 de enero de 2017, a fin de facilitar la comparación de los datos de todos los sectores y niveles del Gobierno.

33. **Las medidas previas 6 y 7 tienen como objetivo mejorar los procesos de recolección de información financiera y fiscal a nivel subnacional simplificando los requisitos de presentación de informes y armonizando las normas contables, y se prevé que mejorarán la calidad de la información fiscal y presupuestaria para el diseño de políticas y la toma de decisiones.** Se prevé que, a través de la medida previa 6, se mejorará la calidad de los datos fiscales subnacionales al fortalecer los mecanismos institucionales y simplificar la presentación de informes financieros, lo que promoverá la supervisión fiscal efectuada por el Gobierno de Colombia. Asimismo, se prevé que, a través de la medida previa 7, se mejorará la información financiera y contable en los distintos niveles de Gobierno, se incrementará el efecto de las inversiones en la equidad territorial y se mejorará la asignación de los recursos entre los

¹¹⁴ Cortes, D. y J. Pico (2016:15-16). *Diseño de la evaluación de los Contratos Plan (CT)*, (copia mimeografiada). Bogotá, 29 de marzo de 2016.

¹¹⁵ OCDE (2011). *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*. Publicación de la OCDE.

¹¹⁶ Djankov, S., C. McIesh y R. M. Ramalho (2006). "Regulation and Growth". *Economics Letters* 92.3: 395-401.

Jacobzone, S., F. Steiner, E. López Ponton y E. Job (2010). *Assessing the Impact of Regulatory Management Systems: Preliminary Statistical and Econometric Estimates*. Documento de trabajo sobre la gobernanza del sector público n.º 17 de la OCDE. Publicación de la OCDE, París.

Jalilian, H., C. Kirkpatrick y D. Parker (2007). "The Impact of Regulation in Developing Countries: A Cross Sectional Analysis". *World Development* 35 (1): 87-103.

¹¹⁷ Djankov, S., R. La Porta, F. López de Silanes y A. Shleifer "The Regulation of Entry". *The Quarterly Journal of Economics* 117.1 (2002): 1-37.

municipios y departamentos. Un nivel más alto de transparencia y rendición de cuentas es esencial para promover el crecimiento económico y el bienestar social a largo plazo¹¹⁸, puesto que garantiza que exista información disponible para evaluar el desempeño de las autoridades y asegurarse de que el Gobierno sea responsable del gasto, de modo tal que se pueda cumplir el contrato social.

34. Las solicitudes de información sobre los gastos públicos y las inversiones actualmente son fragmentadas y no están armonizadas; por lo tanto, no favorecen la mejor rendición de cuentas y generan una carga excesiva para los Gobiernos subnacionales. De acuerdo con estudios recientes, Colombia presenta deficiencias en la coordinación institucional con respecto a la recolección, el procesamiento, la validación y la presentación de información sobre los gastos públicos¹¹⁹. En la mayoría de los Gobiernos subnacionales, el proceso de preparación de la información es manual y demanda una cantidad considerable de tiempo y otros recursos¹²⁰. El DNP está reformando el proceso de recolección de información y simplificando los requisitos de presentación de información que se exigen a los Gobiernos subnacionales, a fin de reducir la cantidad de informes que los municipios deben presentar a los organismos del Gobierno nacional. Se prevé que, con estas modificaciones, se obtendrá información más precisa y oportuna sobre las inversiones públicas, lo que contribuirá a mejorar la coordinación entre los distintos niveles de Gobierno y a reducir en gran medida los requisitos de presentación de informes que se exigen actualmente a los Gobiernos subnacionales. La mejora de la información sobre inversiones públicas puede promover una asignación más estratégica de los recursos a proyectos de mayor impacto y, en definitiva, intensificar el crecimiento a nivel subnacional, con efectos positivos previstos en la pobreza. Al mismo tiempo, la disponibilidad de mejor información fiscal aumenta la presión ejercida sobre los funcionarios públicos para que mejoren la eficacia y la eficiencia de sus gastos.

35. El actual régimen de contabilidad de Colombia es obsoleto y se encuentra a la zaga de los sistemas de otros países de América Latina. Los Gobiernos subnacionales tienen la obligación legal de presentar al Gobierno central información acerca del gasto, incluso en inversiones públicas, para recibir transferencias de fondos del Gobierno de Colombia. Sin embargo, el cumplimiento de los requisitos de presentación de informes demanda grandes esfuerzos de los Gobiernos municipales y departamentales, que, generalmente, tienen una capacidad limitada para diseñar y ejecutar proyectos de inversión pública. En 2014, solo a nivel municipal, los municipios debían completar 47 tipos de informes de 12 organismos nacionales diferentes, lo que ascendía a un total de 233 informes presentados por año. En un estudio realizado por el Banco Mundial, se han puesto de relieve varias deficiencias de este proceso, incluidas las siguientes: i) uso escaso de los informes entre los distintos municipios; ii) procesos de recolección de datos ineficaces y costosos; iii) falta de coordinación entre los organismos del Gobierno nacional, lo que genera duplicaciones y superposiciones, y iv) mecanismos y recursos

¹¹⁸ Varios autores han vinculado los conceptos de transparencia con la gobernanza adecuada y el desarrollo institucional sólido, y han recogido datos empíricos sobre los efectos positivos de las instituciones en los ingresos nacionales. Véase, por ejemplo, Acemoglu, D., S. Johnson y J. A. Robinson (2002). "Reversal of fortune: Geography and institutions in the making of the modern world income distribution". *Quarterly Journal of Economics*, 118, 1231-1294; o Acemoglu, D., S. Johnson y J. A. Robinson (2005). "Institutions as fundamental determinants of long-run growth". En P. Aghion y S. Durlauf (editores). *The Handbook of Economic Growth* (volumen 1A, pp. 385-472), Ámsterdam (Holanda del Norte).

¹¹⁹ *Informe final con recomendaciones y conclusiones: Entregable 8*. Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas en Colombia. Bogotá, 13 de julio de 2015.

¹²⁰ Como parte del Enfoque Programático de Gobernanza del Sector Público en Colombia, el Banco Mundial llevó a cabo un estudio sobre los requisitos de presentación de informes que se exigen a los municipios colombianos. *Reportes de los municipios para el nivel central de Gobierno en Colombia: Diagnóstico y recomendaciones* (de próxima aparición).

institucionales inadecuados de los municipios para cumplir con los requisitos de presentación de informes. En varios estudios se ha determinado que la falta de armonización de los conceptos entre la contabilidad y el presupuesto continúa siendo un obstáculo importante para garantizar la calidad y la oportunidad de la información en Colombia. El Gobierno de Colombia ha puesto en marcha varias iniciativas tendientes a promover la armonización del régimen de contabilidad en todo el país. La CGN ha logrado constantes avances hacia la convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público desde la adopción en 2007 del régimen de contabilidad pública basado en valores devengados. Recientemente, la CGN ha reformado el régimen de contabilidad para establecer un marco normativo para las entidades gubernamentales generales, en consonancia con las Normas Contables Internacionales para el Sector Público. Este modelo será obligatorio para todas las entidades presupuestarias del sector público, incluidos los Gobiernos subnacionales, a partir del 1 de enero de 2017.

36. La mejora de la armonización de la información financiera y fiscal promueve la gobernanza, como así también la transparencia y la rendición de cuentas en la ejecución del presupuesto público, lo que ayuda a garantizar que los fondos se gasten con eficiencia y de conformidad con el diseño de las políticas públicas. La mejora de la gobernanza es importante con respecto a la pobreza y la prosperidad compartida, dado que la gobernanza influye en la forma en que esta prosperidad se distribuye entre la población al configurar el funcionamiento de los mercados y los resultados de la distribución. Dos de los instrumentos más importantes para la política de redistribución son la provisión de bienes y servicios públicos, y las políticas fiscales relativas al gasto público y la recaudación de ingresos. A través de estas políticas que asignan y redistribuyen los recursos, el Gobierno de Colombia tiene posibilidades de mejorar la equidad. Asimismo, la capacidad de un Gobierno de brindar oportunidades a todas las personas depende, en gran medida, de su capacidad de brindar servicios públicos de calidad, por ejemplo, salud y educación. Estos servicios son especialmente importantes para los grupos pobres y desfavorecidos, dado que esta población es la que tiene más probabilidades de quedar excluida en caso de que existan fallas del mercado. Sin embargo, para brindar estos servicios, es necesario recaudar y redistribuir los recursos. La gobernanza también puede afectar las inversiones y la eficiencia al fomentar una acción colectiva socialmente beneficiosa para coordinar las decisiones sobre inversión y promover la cooperación para resolver posibles fallas del mercado; o bien, al crear un entorno en el que las empresas o personas se sientan seguras al invertir sus recursos en actividades productivas y reciban incentivos para utilizarlos de forma eficaz.

37. El Gobierno de Colombia está elaborando una nueva política para mejorar la calidad de la información fiscal y presupuestaria, a fin de fortalecer el control fiscal y optimizar la formulación de políticas. A través de la CIEFP¹²¹, establecida recientemente y dependiente del MHCP, el Gobierno de Colombia ha encabezado importantes iniciativas para mejorar la calidad de los datos y las estadísticas fiscales, que incluyen la reforma contable y presupuestaria y el cumplimiento de las normas internacionales. Se prevé que esta política tendrá efectos positivos en términos de mejora de la transparencia y la rendición de cuentas, ya que tanto los funcionarios públicos como los ciudadanos

¹²¹ La CIEFP fue creada para diseñar políticas, estrategias y objetivos tendientes a lograr la armonización de la información pública financiera y fiscal, y garantizar la aplicación de metodologías coherentes y compatibles y el cumplimiento de las normas internacionales, a fin de brindar información fiscal completa, oportuna y de calidad a los responsables de la formulación de políticas del país. La CIEFP está compuesta por el MHCP, el DNP, la CGN, el DANE y la Contraloría General de la República.

dispondrán de mejor información para la toma de decisiones y el examen público, respectivamente. La transparencia y la inclusión en el uso de los recursos puede mejorar la credibilidad de los niveles subnacionales del Gobierno de Colombia¹²². Un marco normativo más transparente en el que también se consideren las opiniones de los ciudadanos puede mejorar la credibilidad de las políticas públicas. Esto, a su vez, quizá genere un incremento de la inversión extranjera y estimule el crecimiento económico. De acuerdo con Kolstad y Wiig (2009), la transparencia da lugar a la rendición de cuentas y puede frenar la corrupción al permitir que se responsabilice a las autoridades por sus acciones¹²³.

38. Se prevé que la disponibilidad de mejor información para la toma de decisiones sobre las inversiones públicas a nivel subnacional tendrá efectos positivos en la asignación de los limitados recursos fiscales, especialmente a nivel subnacional. La unificación de los requisitos de presentación de informes y la armonización del sistema contable del sector público permiten mejorar la asignación de gastos y son esenciales para aumentar la eficacia y eficiencia de los gastos públicos. La concentración de la riqueza y la diferencia entre la provisión de servicios privados y públicos pueden dar lugar a una percepción de injusticia, debido a que los servicios públicos de baja calidad suelen desviar la demanda del 60 % más pobre hacia los servicios privados, lo que reduce su disposición a contribuir al sistema fiscal y, a su vez, ocasiona que el resto de la población continúe recibiendo servicios de baja calidad. La mejora de la información puede promover una asignación más estratégica de los recursos a proyectos de mayor impacto y, posiblemente, incrementar el PIB per cápita a nivel subnacional y fomentar la reducción de la pobreza. Se prevé que, a través de esta política, se mejorará la asignación general de recursos, la transparencia y la rendición de cuentas, y se facilitará la coordinación entre el país y los territorios subnacionales; además, se anticipan efectos positivos en el uso eficaz de los recursos públicos y posibles efectos positivos indirectos en el bienestar personal.

Medida previa 8: El Gobierno ha permitido a los Gobiernos subnacionales el uso de diseños estándares de proyectos para reducir el tiempo y el costo de las adquisiciones y de la ejecución de proyectos de inversión regionales y municipales.

39. La estandarización de los proyectos reducirá los costos administrativos de los Gobiernos subnacionales y, por ende, promoverá el diseño y la ejecución más rápidos de los proyectos de inversión, lo que mejorará la transparencia y la rendición de cuentas de los gastos públicos a nivel subnacional. El volumen de los costos operativos con respecto a los recursos es una medida tradicional de la eficacia de los recursos públicos y una mala señal de capacidad fiscal adecuada (DNP, 2013). Como se muestra en el gráfico 4, existe una gran heterogeneidad en términos de capacidad fiscal; más de 900 de 1102 municipios gastan más del 40 % de sus recursos de uso libre¹²⁴ en costos operativos (incluidos el personal y las adquisiciones públicas). Debido a esta heterogeneidad, se necesitan políticas para ayudar a los municipios menos eficientes a reducir la carga de los costos a fin de destinar más recursos a las

¹²² Por ejemplo, en general, el país ocupa el puesto 43 de 60 países en una clasificación sobre la transparencia del Gobierno. Calidad del marco jurídico y normativo: 33/60; capacidad de decisión del Gobierno: 42/60. *World Competitiveness Yearbook* (ranking mundial de competitividad) del International Institute for Management Development.

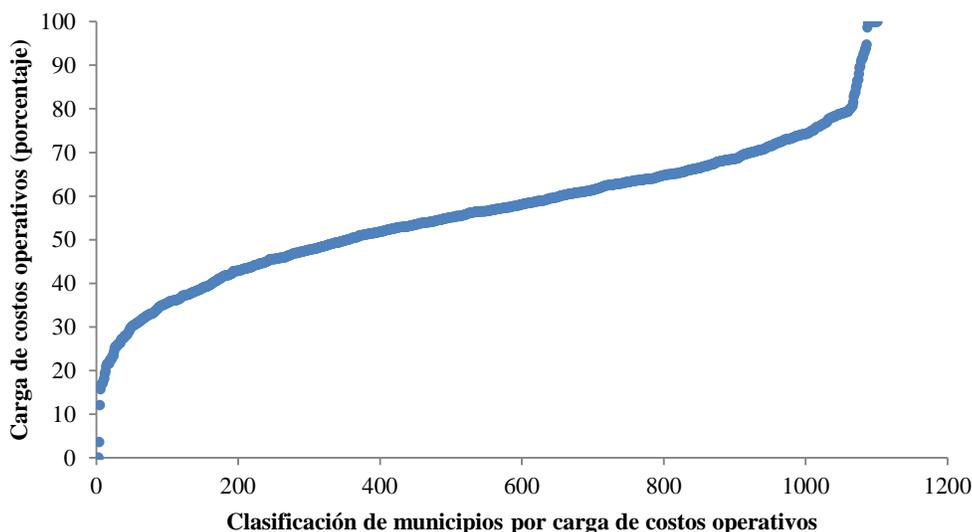
¹²³ Kolstad, I. y A. Wiig, "Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries?". *World Development*, volumen 37, número 3, marzo de 2009, pp. 521-532.

¹²⁴ El término recursos de uso libre se refiere a la parte del presupuesto total que no debe ser invertida en actividades y sectores específicos de conformidad con la ley de inversiones públicas.

inversiones públicas tendientes a promover el crecimiento económico y mejorar la provisión de bienes públicos a nivel local.

40. **Se prevé que la definición de estándares comunes de los proyectos de inversión tendrá efectos positivos en el gasto de los limitados recursos fiscales.** Esta medida previa tiene como fin armonizar las directrices y los requisitos correspondientes a los proyectos de inversión, lo que según se prevé, mejorará la asignación general de recursos, la transparencia y la rendición de cuentas, y facilitará la coordinación entre el país y los territorios subnacionales; además, se anticipan efectos positivos en la eficacia de las inversiones públicas y posibles efectos positivos indirectos en el bienestar personal.

Gráfico 5. Costo operativo como porcentaje de los recursos de uso libre



Fuente: DNP (2013). Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

Nota: Se excluyeron los municipios (13 municipios) con una carga superior a 100.

41. **Se prevé que los posibles beneficios derivados de las economías de escala, la estandarización de los procedimientos y la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos públicos promoverán la mayor eficiencia del gasto público.** La aplicación de la nueva política de adquisiciones a nivel subnacional puede generar una mayor transparencia del gasto público, lo que mejorará la rendición de cuentas de los Gobiernos subnacionales y fortalecerá el contrato social entre las autoridades subnacionales y la población¹²⁵. Asimismo, la estandarización de los procedimientos genera un ahorro adicional debido al aumento de la eficiencia, además de las economías de escala producto de la agregación de la demanda, similar a lo que ocurre con el gasto público a nivel nacional.

¹²⁵ Informe n.º 76920-CO (2013:77). Fortalecimiento de la capacidad fiscal para la promoción de la prosperidad compartida. Préstamo para políticas de desarrollo.

ANEXO 6. FUNDAMENTOS ANALÍTICOS

Cuadro 1. Medidas previas y fundamentos analíticos del FPD

Medidas previas	Fundamentos analíticos
Medida previa 1	<ul style="list-style-type: none"> • En <i>Colombia Rural Land Policy Note</i> (Nota de política sobre tierras rurales de Colombia) (2010) del Banco Mundial, se afirmó que el sistema catastral no está actualizado, que el catastro y el registro no están integrados sistemáticamente, y que muchos predios ocupados de manera informal no están reflejados en el catastro debido a que no existe el mandato legal de identificarlos y regularizarlos. • En <i>Institutional Analysis for Efficient and Sustainable Land Administration in Colombia</i> (Análisis institucional para la administración eficaz y sostenible de las tierras en Colombia) (2013) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, se señaló que la continuación del enfoque separado de Colombia con respecto al catastro, el registro, la restitución, la formalización de la tenencia de las propiedades privadas y la concesión de títulos de los terrenos públicos se traducirá en retrasos en la aplicación de las políticas del Gobierno, costos de transacción elevados y la inseguridad constante en la tenencia de la tierra.
Medidas previas 2 y 3	<ul style="list-style-type: none"> • En el Programa de Desarrollo Territorial y Rural “Misión para la Transformación del Campo” (2015) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, se señaló que la fragmentación institucional con la existencia de varios organismos e institutos con mandatos de formalización rural produjo resultados deficientes en la lucha contra la informalidad rural. • En el Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra (2013) financiado por el Banco Mundial, se observó que la formalización de las tierras rurales tendría resultados satisfactorios si el antecesor de la ANT, el INCODER, abandonara sus funciones de desarrollo rural. • Misión para la Transformación del Campo. Se reconoció la necesidad de contar con un enfoque territorial de desarrollo rural, se identificaron las deficiencias institucionales del sector y se recomendó la creación de la ANT.
Medida previa 4	<ul style="list-style-type: none"> • OCDE (2014). <i>OECD Territorial Reviews: Colombia 2014</i> (Estudios territoriales de la OCDE: Colombia 2014). París: Publicación de la OCDE. Se destacó la importancia del enfoque territorial revisado para reducir las diferencias en el nivel de vida y la importancia de la armonización de la planificación y los gastos a nivel regional. • Banco Mundial (2013): <i>Colombia Urbanization Review Amplifying the Gains of Urbanization</i>, (Análisis de la urbanización de Colombia: Ampliación de los beneficios de la urbanización), Washington, DC, Banco Mundial. Se destacó la función de las ciudades como parte de un sistema y se reconoció la importancia de construir vínculos entre las zonas rurales y las zonas urbanas para expandir los beneficios de la concentración económica al resto del territorio. Se hizo hincapié en la necesidad de establecer una coordinación entre las distintas jurisdicciones para mejorar la provisión de servicios. • Misión para la Transformación del Campo. Se reconoce que la planificación territorial y la planificación sectorial no han estado en consonancia, lo que ha generado dificultades para la planificación en varios niveles, que incluyen las relaciones entre los niveles nacional, departamental y municipal, y ha dado lugar, en muchos casos, a la superposición y a la fragmentación de las funciones y las responsabilidades entre los distintos niveles. Se cuestionaron los vínculos entre las zonas rurales y las zonas urbanas, y se destacó la necesidad de contar con políticas que abandonen esta dicotomía y fomenten el desarrollo regional.

	<ul style="list-style-type: none"> Misión del Sistema de Ciudades. Se señaló que una estrategia de desarrollo territorial de las zonas rurales debe compaginar los objetivos ambientales, sociales y productivos, y mejorar los vínculos entre las zonas rurales y urbanas. Se reconoció la necesidad de crear nuevos instrumentos que mejoren la planificación territorial a fin de garantizar el uso sostenible y equitativo de la tierra. Se hizo hincapié en la importancia de fortalecer los vínculos entre las unidades territoriales y los distintos niveles de Gobierno.
Medida previa 5	<ul style="list-style-type: none"> Banco Mundial (2014): <i>Notas Políticas de Colombia: hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida</i>. Washington, DC: Banco Mundial. En el capítulo 12 de esta nota técnica, se subraya la necesidad de promover enfoques estandarizados y coordinados para las funciones y los procesos de gestión pública básicos, además de normas y estándares de adquisiciones, a fin de mejorar la coordinación entre los distintos niveles de Gobierno. OCDE (2014). <i>OECD Territorial Reviews: Colombia 2014</i> (Estudios territoriales de la OCDE: Colombia 2014). París: Publicación de la OCDE. En este estudio se analizan instrumentos de gobernanza para coordinar las inversiones públicas entre los distintos niveles del Gobierno de Colombia, incluidos los Contratos Plan. Se determina que el programa Contratos Plan es un instrumento que permite mejorar la capacidad del sector público para el desarrollo regional en los territorios rezagados de Colombia.
Medida previa 6	<ul style="list-style-type: none"> En la publicación <i>Reportes de los municipios para el nivel central de Gobierno en Colombia: Diagnóstico y recomendaciones</i> (2016) del Banco Mundial, se hace un inventario de la cantidad de informes que los municipios de Colombia deben presentar a las entidades del Gobierno central y se estima la carga administrativa y financiera de los Gobiernos municipales; además, se destaca la falta de coordinación institucional que afecta la calidad de los datos fiscales de informes como el FUT. En el informe final del proyecto “Proponer Estrategias para Mejorar la Calidad de la Información Reportada por las Entidades Territoriales en el Formulario Único Territorial (FUT) y el Uso y la Utilidad del Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT)” de 2015 financiado por la Secretaría de Estado de Asuntos Económicos de Suiza, se incluyen recomendaciones para la reforma del FUT tendientes a incrementar la coordinación institucional, mejorar la calidad y la oportunidad de los datos, y optimizar el uso estratégico de la información. OCDE (2013). <i>Colombia: La implementación del buen gobierno</i>. Publicaciones de la OCDE, París. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/22190414. En el informe se recomienda que el Gobierno incremente el conocimiento que tiene de las necesidades de las comunidades territoriales y de los resultados de las políticas regionales a través de la mejora de la definición de políticas con base en evidencias por parte del Gobierno nacional y de los Gobiernos subnacionales, la organización de los datos nacionales dentro de un marco territorial y la creación de indicadores basados en resultados sobre el desempeño regional. OCDE (2014). <i>OECD Territorial Reviews: Colombia 2014</i> (Estudios territoriales de la OCDE: Colombia 2014). París: OCDE y Banco Mundial (2014): Notas Políticas de Colombia: hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida (capítulo 12), Banco Mundial. En ambos estudios se destaca como uno de los pilares esenciales la provisión de mejores datos para la formulación de políticas, la asignación de recursos a nivel regional y el desarrollo territorial.
Medida previa 7	<ul style="list-style-type: none"> FMI (2011), Departamento de Finanzas Públicas, <i>El plan de cuentas: Un elemento fundamental del marco de gestión financiera pública</i> http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/tnm/2011/tnm1103s.pdf. En esta nota técnica, se destaca la importancia fundamental que tiene el plan de cuentas para la eficacia de la gestión presupuestaria y la integración de datos fiscales, y por ende, para la determinación del costo de los programas, la presentación de informes financieros y la asignación de recursos.

	<ul style="list-style-type: none"> • En el documento <i>Opportunities for Budget Management Reform in Colombia</i> (Oportunidades de reforma de la gestión presupuestaria en Colombia) (2013) del Banco Mundial, se destaca la necesidad de armonizar los clasificadores presupuestarios con las clasificaciones contables. • Robinson, Marc (2007), <i>Performance Budgeting, Linking Funding and Results</i>, FMI. En este libro se explica que la experiencia internacional confirma que las normas contables y los clasificadores programáticos sólidos constituyen la base de la presupuestación basada en el desempeño y la formulación avanzada de políticas. • Servicios de Asesoría Reembolsables del Banco Mundial para respaldar la reforma contable a través del proyecto Reforma Contable del Sector Público, Fase I y Fase II (P148732 y P155509); y para respaldar la elaboración de clasificaciones programáticas del presupuesto a través del proyecto Diseño Conceptual y Ejecución de un Modelo de Gestión de la Inversión Pública Basada en Resultados (P154144). En estos proyectos se destaca la experiencia internacional en la reforma de normas contables y la adopción de clasificadores programáticos, como también en la armonización de normas contables y presupuestarias a fin de aplicar un mecanismo más sólido de formulación de políticas y avanzar hacia la presupuestación y la gestión basadas en los resultados. • Castro, Manuel Fernando (2009). <i>Insider Insights: Building a Results-Based Management and Evaluation System in Colombia</i>. Grupo de Evaluación Independiente. Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación n.º 18. En este documento se señaló que las medidas básicas, como la definición de las clasificaciones programáticas del presupuesto y los ejercicios de presentación de presupuestos basados en resultados pueden ser influyentes para promover una mayor orientación a los resultados en los gastos.
Medida previa 8	<ul style="list-style-type: none"> • OCDE (2013). <i>Colombia: La implementación del buen gobierno</i>. Publicaciones de la OCDE, París. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/22190414. En el anexo B, Adquisiciones públicas en Colombia, se analizan las ventajas de las siguientes medidas y se recomienda que el país las aplique: i) adoptar la plataforma de adquisiciones electrónicas, y ii) hacer hincapié en el aumento de la eficiencia en los distintos niveles del Gobierno (nacional y subnacionales) mediante el uso de instrumentos como acuerdos marco, proyectos estándares y la estandarización de las prácticas de adquisiciones y el énfasis en los resultados, en lugar de en el cumplimiento de las normas. • OCDE (2016), <i>Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference</i> (Hacia las adquisiciones públicas eficaces en Colombia: Marcar la diferencia), OCDE. http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en. En este informe se destaca la importancia que los instrumentos como los proyectos estándares (por ejemplo, la estandarización del proceso de licitación) y los contratos marco pueden tener en el aumento de la competencia y la eficacia en las adquisiciones públicas a nivel nacional y subnacional. Además, la adopción de la plataforma única de adquisiciones electrónicas y la información obtenida mediante dicha plataforma mejorarán sustancialmente la toma de decisiones y la rendición de cuentas a nivel regional. • Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2009): En el estudio <i>Status of the Public Procurement Reform in Colombia</i> (Estado de la reforma de las adquisiciones públicas en Colombia), se destaca la importancia de consolidar todos los sistemas de información sobre adquisiciones en un solo sistema que recolecte los datos necesarios para realizar el seguimiento del desempeño del sistema de adquisiciones y producir datos analíticos, estadísticos y de control para la formulación de políticas y la rendición de cuentas. • Schapper, P. y Joao N. Veiga Malta. <i>Public Procurement Reform in Latin America and the Caribbean</i> (Reforma de las adquisiciones públicas en América Latina y el Caribe), Banco Mundial (2011). En este informe se destaca la importancia de centrar la atención

	<p>de las leyes y reglamentaciones de adquisiciones en los estándares y los resultados, en lugar de los procedimientos. Se promueve la adopción de una política moderna de adquisiciones con marcos que procuren impulsar el comportamiento hacia el cumplimiento de estándares que vinculan directamente las adquisiciones con la buena gobernanza y la política pública (en lugar del mero cumplimiento).</p> <ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="446 357 1429 485">• OCDE (2007). <i>Integridad en la contratación pública: Buenas prácticas de la "A" a la "Z"</i>. París: Publicación de la OCDE. En este informe se hace hincapié en un marco para promover la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas en las adquisiciones nacionales sobre la base de las experiencias internacionales.
--	---

ANEXO 7. EL DESARROLLO TERRITORIAL Y EL NUEVO CATASTRO EN COLOMBIA

Sección I. Introducción

1. En este anexo se describe la importante interrelación del catastro con el desarrollo territorial en Colombia. En primer lugar, se presenta un diagnóstico de las dificultades específicas del sistema catastral de Colombia, que en su estado actual representa una limitación importante para alcanzar un desarrollo territorial más equitativo. A continuación se explica brevemente el posible uso de un catastro eficaz para la reducción de la pobreza y la mejora de la equidad, antes de definir el alcance de las reformas de la política del catastro multipropósito del Gobierno de Colombia. Este anexo se centra en el enfoque basado en cuatro frentes que el Gobierno de Colombia ha adoptado para el catastro multipropósito, incluidos los vínculos institucionales que serán necesarios para el éxito de las reformas mencionadas. Por último, se describen los mecanismos de implementación, los plazos y los planes de financiamiento del catastro multipropósito.

2. **El Gobierno de Colombia ha creado un amplio programa para comprender, evaluar y abordar los obstáculos que impiden alcanzar un desarrollo territorial más equilibrado e integrado.** Un componente importante de este programa es la implementación de un catastro multipropósito que sea completo, actualizado y fiable, y que esté en consonancia con el registro de la propiedad e integrado con otros sistemas de información. Un catastro se define, por lo general, como una base de datos que contiene los límites y la ubicación de los predios, que se determinan mediante estudios y se registran en mapas. En Colombia, el catastro se ha utilizado tradicionalmente a efectos tributarios en las zonas urbanas. El Gobierno de Colombia ha decidido adoptar un enfoque que permite que el catastro cumpla otras funciones, además de servir como depósito de información geográfica solo a efectos tributarios. La intención del Gobierno de Colombia es que el catastro multipropósito mejore los derechos de propiedad, contribuya al fortalecimiento fiscal y refuerce la planificación estratégica y el desarrollo territorial.

3. **Un catastro multipropósito puede ser un instrumento poderoso de planificación y desarrollo territorial, y puede crear condiciones propicias para la priorización de las inversiones y un crecimiento territorial más equilibrado.** Entre las dificultades que se intenta resolver mediante las reformas del catastro multipropósito, se incluyen la ausencia de datos sólidos para permitir la planificación territorial, que obedece a la falta de información concreta, precisa y con referencias geográficas que represente con exactitud el territorio (por ejemplo, tenencia, propiedad, uso y accesibilidad). Asimismo, esta falta de información exacta limita la capacidad de determinar con precisión los derechos de propiedad, impide el desarrollo de mercados de tierras que funcionen bien y abre las puertas a la especulación y la apropiación de tierras, lo que puede intensificar los orígenes del conflicto. La organización institucional para gestionar y poner a disposición esta información representa un obstáculo para la planificación del uso de la tierra y la ejecución de inversiones en infraestructura, en particular, en iniciativas sumamente necesarias para fomentar el uso productivo de las tierras rurales.

4. **En un programa de catastro multipropósito sistemático, como el que propone el Gobierno de Colombia, se registrarán todos los predios y los derechos (incluidos los derechos de uso, la prescripción adquisitiva, etc.) y se iniciará el proceso para formalizar la tenencia de la tierra para todos.** El catastro y los derechos sobre las tierras constituyen un aporte esencial para cualquier proceso de planificación territorial, y el programa de catastro sistemático proporcionará un conjunto de datos fundamentales para que los Gobiernos locales y las autoridades nacionales planifiquen el desarrollo territorial que fomentará el proceso de paz y el PND. En la nueva política nacional, se establecen

condiciones propicias para el diseño, la implementación, el uso y el mantenimiento de un catastro multipropósito por primera vez en Colombia. En la ley del PND (2015), se exige la creación de un sistema de catastro multipropósito, para lo cual se requiere un estudio de las condiciones físicas de todo el país, a fin de garantizar la plena armonización de los registros físicos y jurídicos, y proporcionar un registro completo de todos los predios, lo que es fundamental para respaldar la planificación territorial y la priorización de las inversiones. Lo que es más importante, en el PND se postula la necesidad de crear un Sistema Nacional de Administración de Tierras basado principalmente en la información del catastro y el registro de la propiedad nacionales. En el documento sobre políticas relativo a la adopción de un catastro multipropósito (documento CONPES 3859 de 2016), se describen en mayor detalle los objetivos específicos de la nueva política, que consisten en diseñar y establecer dentro de un período de 10 años (de 2016 a 2025) un sistema catastral multipropósito que: i) caracterizará de forma adecuada las condiciones físicas del territorio de Colombia con una metodología sistematizada y estándar; ii) garantizará la plena armonización entre la información física y jurídica de las propiedades; iii) documentará y registrará los valores de las tierras relacionados con el mercado para permitir la existencia de mercados de tierras funcionales, y iv) incorporará disposiciones para garantizar la sostenibilidad técnica, financiera e institucional a largo plazo.

Sección II. Diagnóstico de la situación actual

5. **Como en otros países de la región, el sistema de administración de tierras de Colombia es un sistema doble:** las características físicas de los predios (superficie, límites y edificios existentes) se registran en los mapas y sistemas de información de catastro del IGAC, y la información sobre la tenencia, la propiedad y las operaciones se asienta en el registro de la propiedad, que depende de la SNR. Actualmente, estos dos sistemas de información sobre tierras no están armonizados, lo que limita la formalización (en la actualidad, la informalidad es elevada y asciende al 60 % en las zonas rurales) y la eficacia y la fiabilidad de las operaciones inmobiliarias. Además, la información no está sistematizada (no existen parámetros técnicos uniformes para los estudios catastrales), y la cartografía es obsoleta y no tiene la escala necesaria para planificar y priorizar las inversiones. Asimismo, dado que la información catastral tradicionalmente se ha utilizado solo a efectos de la recaudación de impuestos¹²⁶, en la actualidad no se cuenta con datos importantes para la planificación y la priorización de las inversiones (por ejemplo, uso de la tierra, infraestructura accesible, propiedad y precio)¹²⁷.

6. **El estado actual del catastro de Colombia representa un grave obstáculo para lograr un desarrollo territorial más equitativo.** Como se ha documentado ampliamente, los recursos de tierras de Colombia están subutilizados y su distribución no es equitativa, lo que genera importantes costos para la sociedad debido al desaprovechamiento de las posibilidades de crecimiento de la agricultura, la degradación ambiental, la pobreza, el conflicto y los problemas sociales. Varios estudios (IGAC, 2003, Malagón, 1998, Acción Social), muestran que el 62,3 % del territorio del país presenta un conflicto con su mejor uso posible o biofísico. Además del mal uso de la tierra, en Colombia, la distribución de las tierras continúa siendo muy desigual. Los estudios empíricos del sector rural de Colombia indican que aproximadamente el 1 % de los predios cubren más de la mitad (53,8 %) de la tierra disponible; mientras que alrededor del 90 % de los predios comparten aproximadamente un cuarto de las tierras. Otra dificultad es la falta de registros completos de las tierras de las zonas rurales de Colombia. En la

¹²⁶ Esta es la razón de que alrededor del 27 % del territorio nunca se haya estudiado, ya que la recaudación de impuestos prevista respecto de muchos de estos predios era escasa o nula.

¹²⁷ La SNR continúa siendo la principal autoridad en lo que respecta al registro de las propiedades. Se ha creado un Comité de Catastro nacional, formado por el IGAC, la SNR y el DNP, para garantizar la coordinación entre las tres entidades mientras se pone en marcha la actualización del catastro.

actualidad, no existen registros catastrales del 26 % del total de tierras rurales del país¹²⁸, y el 66,5 % de los predios de los cuales existe información catastral tiene datos que son obsoletos desde hace cinco años o más. Habida cuenta de que la mayoría de los municipios depende en gran medida de los impuestos prediales para aumentar sus ingresos propios, la ausencia de un catastro actualizado representa un obstáculo importante que impide recaudar los recursos locales necesarios para proporcionar a los Gobiernos subnacionales el espacio fiscal necesario para ejecutar proyectos de inversión de capital locales y reducir su dependencia de las transferencias del Gobierno central¹²⁹. En Colombia hay evidencias de que la actualización del catastro, en algunos casos, ha afectado considerablemente la recaudación de impuestos a corto plazo¹³⁰.

7. **Dificultades específicas.** El catastro de Colombia no está completo ni actualizado, y no recolecta información importante para la gestión de las tierras. Parte del problema radica en que la cartografía y los mapas nacionales no están actualizados, ni cuentan con detalles suficientes para satisfacer los requisitos de un estudio catastral. La ausencia de mapas actualizados y adaptables para los diferentes usuarios institucionales es un obstáculo significativo para el establecimiento y el mantenimiento del catastro y los procesos de planificación de uso de las tierras municipales¹³¹. Asimismo, el catastro de Colombia está separado del registro de la propiedad, y se considera que ambos sistemas son imprecisos y no están plenamente armonizados. En Colombia, la información jurídica de los bienes inmuebles (incluidos los terrenos) se considera válida si está asentada en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP). Además, en Colombia, no hay un solo organismo estatal que recolecte y mantenga información sistemática e integral sobre las diferentes formas de tenencia de las tierras. Los registros de la propiedad solo gestionan los documentos que respaldan los derechos de propiedad y de otra índole. No existe la obligación legal de asentar diferentes formas de propiedad en esos registros.

8. **Dificultades en las funciones económicas del catastro.** Las valoraciones de las tierras y las propiedades, en general, no reflejan el valor de mercado de las propiedades. Este obstáculo está relacionado con problemas de la metodología de valoración económica de las propiedades. Se considera que las directrices son anticuadas y no reflejan la situación económica de una cierta propiedad, o los factores determinantes y la dinámica de los mercados de tierras y bienes inmuebles. En la gran mayoría de los casos, las valoraciones son muy inferiores al valor comercial. El Gobierno de Colombia ha

¹²⁸ Los predios sin información catastral se extienden en más de 80 municipios, principalmente en los departamentos de Chocó, Amazonas, Vaupés, Guainía y Nariño. Estas regiones albergan el 81 % de los resguardos indígenas, los territorios colectivos de comunidades de descendientes de africanos y muchas de las áreas de protección ambiental del país.

¹²⁹ En 2012, los ingresos propios de los Gobiernos subnacionales representaron alrededor del 3,5 % del PIB, en comparación con los ingresos totales (excluidas las transferencias), que representaron el 23,1 % del PIB; es decir, los ingresos propios subnacionales representaron aproximadamente el 15 % de los ingresos totales. Si se desglosa esta cifra a nivel departamental y municipal, los ingresos propios de los departamentos representaron alrededor del 1 % del PIB en 2012, mientras que los ingresos propios de los municipios representaron el 2,5 % del PIB; es decir, los ingresos propios de los departamentos representaron aproximadamente el 4 % de los ingresos totales (excluidas las transferencias), mientras que los ingresos propios de los municipios representaron alrededor del 11 %. Ese mismo año, los ingresos resultantes de los impuestos prediales municipales representaron el 0,6 % del PIB, que es aproximadamente el 30 % de sus ingresos tributarios propios de ese año (que fueron del 2 % del PIB), y el 10,5 % de los ingresos municipales totales (que incluyen también las transferencias, las regalías, el cofinanciamiento y otras fuentes), lo que representó el 5,7 % del PIB en 2012. *Fuente:* Datos del DNP, el DANE y el Banco de la República en *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: por qué y cómo*. Eds. Vicente Fretes Cibils y Teresa Ter-Minassian. Banco Interamericano de Desarrollo (2015).

¹³⁰ Como lo documentó el DNP, el municipio de Tenjo (Cundinamarca) actualizó el catastro en 2013 y la base gravable aumentó el 199 %, lo que incrementó la recaudación en un 64 % durante el primer año, de 5707 millones de pesos en 2012 a 9378 millones de pesos en 2013, y otro 19 % el año siguiente, con lo que ascendió a 11 172 millones de pesos durante 2014.

¹³¹ En una actividad de diagnóstico inicial, se identificó que los siguientes organismos generan sistemas de bases de datos de información relacionada con las tierras con escasa o ninguna articulación: DANE, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CAR, Gobiernos subnacionales, Agencia Nacional de Minería, Servicio Geológico y Ecopetrol.

identificado dos de las principales dificultades que impiden la valoración justa y significativa: i) el atraso o la obsolescencia de los estudios catastrales; y ii) la Ley 242 de 1995, en la que se establece la tasa de inflación del país como el ajuste anual máximo de la valoración determinada, lo que no refleja necesariamente la dinámica de los mercados de tierras y viviendas. Las valoraciones determinadas considerablemente menores limitan la capacidad de los municipios para recaudar fondos a través de los impuestos prediales, lo que perjudica a las autoridades fiscales locales y al mantenimiento de la información catastral municipal.

9. **Pese a los avances logrados en los últimos años, no ha habido suficientes iniciativas para aumentar los ingresos locales y promover la autonomía fiscal local.** En Colombia, los municipios y departamentos recaudan aproximadamente el 3 % del PIB a través de los ingresos tributarios, y el resto es proporcionado por el SGP, los mecanismos de transferencias del Gobierno central y otras fuentes de financiamiento, como los ingresos no fiscales y el SGR (las regalías sobre los recursos naturales). Tanto el Banco Mundial como la OCDE han destacado de manera sistemática la importancia de establecer incentivos y brindar apoyo para incrementar la recaudación de impuestos a nivel subnacional, y de mejorar el desempeño del impuesto predial municipal mediante la actualización de los valores catastrales y de la tierra¹³². La recaudación del impuesto predial en Colombia es de alrededor del 1,5 % del PIB (2010), ligeramente inferior al promedio de los países de la OCDE. Sin embargo, este impuesto representa alrededor del 20 % del total de la recaudación impositiva local, y la mayoría de las autoridades de administración tributaria de los municipios pequeños y medianos tienen una capacidad deficiente en materia de gestión y control. Una administración tributaria más sólida continúa siendo una función básica de la gestión pública local que debe mejorarse en tales municipios. En la nueva política catastral, se propone que el catastro sea una actividad multidimensional; sin embargo, esta política también tendrá un efecto positivo sustancial en el uso fiscal tradicional del catastro. A medida que los municipios comiencen a actualizar los valores de las propiedades, se prevé que los ingresos locales aumentarán sustancialmente en todo el país. Con toda probabilidad, este aumento será muy heterogéneo, y se prevé que estará vinculado con la capacidad de administración tributaria institucional de los diferentes municipios.

10. Un sistema catastral eficaz puede contribuir a reducir la pobreza y mejorar la equidad. Como se trata de un instrumento de una política más amplia relativa a las tierras, estos efectos positivos son posibles en un contexto de gobernanza propicia de la tierra que aumente la seguridad de la tenencia de las tierras. En investigaciones econométricas realizadas en varios países, se ha señalado que la seguridad de los derechos de propiedad tiene un efecto significativo en el crecimiento general¹³³, y también que el acceso inicial a los activos afecta los resultados posteriores¹³⁴. Asimismo, las comunidades con mayor seguridad en la tenencia dedican menos tiempo a defender sus propiedades de manera informal. Además, un sistema eficaz de catastro y registro de la propiedad puede permitir que los mercados de tierras, tanto de ventas como de alquileres, alcancen la máxima productividad, en especial, en conjunto con mercados crediticios y laborales sólidos. En Nicaragua, la mayor seguridad en la tenencia de la tierra

¹³² Banco Mundial (2014), *Notas Políticas de Colombia*;

<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/463531468260046112/pdf/ACS109000SPANIOy0Notes00120180140qr.pdf>;

OCDE (2014), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*. Publicaciones de la OCDE, [http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-](http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en)

[en](#)

¹³³ Keefer, P. y S. Knack (2002). "Polarization, Politics, and Property Rights: Links between Inequality and Growth". *Public Choice* 111(1-2): 127-54.

¹³⁴ Deininger, K. y L. Squire (1998) "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth". *Journal of Development Economics* 57(2): 259-87; y Rodrik, D. (1998). *Where did all the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses*. Documento de trabajo n.º 6350-27. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

a través de los títulos registrados contribuyó a que las inversiones de los hogares llegaran a un nivel prácticamente óptimo e incrementó el valor de las tierras en casi un 30 %¹³⁵. En Costa Rica, las estimaciones indican una correlación positiva de 0,53 entre los ingresos agrícolas y la seguridad de los títulos de las tierras.

Sección III. Estrategia del Gobierno de Colombia

11. **La principal función de un catastro multipropósito es reunir diferentes conjuntos de datos en un solo conjunto unificado y fortalecer los vínculos institucionales, a fin de que el catastro multipropósito se utilice como un instrumento fuerte de planificación para el desarrollo territorial.** Para dar este primer paso esencial hacia el desarrollo territorial, se necesita un sistema integrado de administración de las tierras, en el que los datos del catastro y el registro sean coherentes y estén actualizados, e incluyan un registro completo del territorio. Asimismo, el catastro debe brindar una caracterización precisa de las características físicas actuales de las tierras, lo que posteriormente puede permitir la armonización con el registro de la propiedad, y reflejar las características económicas de los predios.

12. **En el documento CONPES, aprobado el 13 de junio de 2016, se especifica el plan de acción, la asignación presupuestaria tentativa necesaria y los nuevos mecanismos institucionales para aplicar la nueva política.** Habida cuenta de los ambiciosos objetivos y de la ausencia de precedentes recientes para la creación de un sistema de catastro multipropósito, el Gobierno de Colombia, a través del DNP, llevará a cabo 11 programas piloto de catastro en 11 municipios¹³⁶. El objetivo de estos proyectos piloto es brindar información para los mecanismos de implementación detallados que se aplicarán en todo el país entre 2017 y 2025. Estos son los principales aspectos que será necesario probar en los proyectos piloto: i) la metodología y los estándares de estudio; ii) el mecanismo de implementación (se prevé que la implementación se lleve a cabo con una importante participación del sector privado y, por ende, se pondrán a prueba los acuerdos de asociación; iii) la información disponible y las variables que se han de incluir para definir los niveles exactos de información que se han de incluir, y iv) los costos y la identificación de las medidas dirigidas a aumentar la eficiencia que podrían adoptarse durante la etapa de ampliación de los proyectos piloto. Una vez que se finalicen los proyectos piloto (a mediados de 2017, según se prevé), los lineamientos metodológicos y los mecanismos de implementación serán aprobados y publicados por el IGAC, y la implementación del sistema de catastro multipropósito se llevará a cabo en el resto del país. Los costos estimados totales de la implementación completa son de USD 820 millones¹³⁷.

¹³⁵ Deininger, K. (2003). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, informe de investigación del Banco Mundial, p. 47.

¹³⁶ El Gobierno de Colombia, a través del DNP, en coordinación con el IGAC y la SNR, ejecutará 11 proyectos piloto como parte de la primera etapa de la ejecución de la nueva política de catastro definida en el documento CONPES 3859. El objetivo de estos proyectos piloto es brindar información para los mecanismos de implementación detallados que se aplicarán en todo el país entre 2017 y 2023. En los proyectos piloto, se pondrán a prueba las metodologías de estudio y evaluación, las especificaciones y los procedimientos de operación; además, se evaluará la fiabilidad de los costos estimados. Las metodologías se ajustarán gradualmente durante la etapa piloto a fin de brindar información para la ampliación del programa a nivel nacional. Los proyectos piloto abarcarán 390 991 predios de zonas rurales de 10 municipios (Santa Marta, San Vicente del Caguán, Lebrija, San Carlos, Armenia, Puerto Gaitán, Topiapi, Dibulla, Puerto Leguizamo, Buenaventura) y la zona urbana de Barranquilla, lo que representa el 2,1 % de todos los predios del país (equivalente a 6,2 millones de hectáreas). El Banco brinda apoyo para la ejecución de los programas piloto a través del Proyecto de Fortalecimiento a las Instituciones Subnacionales (P123879).

¹³⁷ Presentación del IGAC, *Proyecto de Política Pública en materia de Catastro Multipropósito*, efectuada el 30 de octubre de 2015.

13. **En el documento CONPES relativo al catastro multipropósito, se establece el siguiente objetivo general de la reforma:** “Implementar un sistema catastral multipropósito completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, e integrado con otros sistemas de información; que mejore las garantías del derecho de propiedad, contribuya al fortalecimiento fiscal, y fortalezca la planeación estratégica y el ordenamiento territorial”.

14. **Para lograr este objetivo general, el Gobierno de Colombia ha adoptado un enfoque basado en cuatro frentes con objetivos específicos relacionados:**

- i) *Dimensión económica:* Estimar valores catastrales que reflejen de manera precisa las condiciones físicas y económicas de los predios, a través de la identificación, la adopción y la aplicación de estándares técnicos en el marco del catastro multipropósito.
- ii) *Dimensión física y geográfica:* Realizar la plena identificación y descripción física y jurídica de los predios públicos y privados del país, conforme a los estándares definidos y adoptados por la autoridad catastral.
- iii) *Dimensión jurídica:* Garantizar la interrelación entre el catastro y el registro de la propiedad y contar con una norma integradora y unificadora en estas materias.
- iv) *Dimensión institucional:* Fortalecer la institucionalidad catastral para el adecuado funcionamiento del catastro multipropósito y la adecuación de mecanismos para mejorar el acceso y la interoperabilidad de la información sobre la tierra y la propiedad.

15. A fin de lograr los objetivos mencionados anteriormente, el Gobierno de Colombia ha elaborado un plan de acción que incluye, entre otras actividades, la definición de una nueva cartografía; la adopción de metodologías para la caracterización física de todos los predios (públicos y privados); la interoperabilidad multipropósito (no solo con el sistema de registro de la propiedad, sino con otros sistemas de información pertinentes, por ejemplo, ambiental, minero, de infraestructura básica, de conflictos de uso de la tierra, etc.); la identificación y la aclaración jurídica de los derechos de propiedad; el fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades cartográficas, catastrales y registrales; la emisión de un marco jurídico integral, actualizado, unificado y moderno que facilite la adopción y la implementación de un catastro multipropósito en zonas rurales y urbanas e igualmente, el ajuste de las metodologías de valoración de las propiedades y la actualización de la base gravable para la definición del impuesto predial. El plan de acción se estructura alrededor de cuatro estrategias que responden a los problemas del actual sistema catastral y se centran en torno a cuatro dimensiones: económica, física, jurídica e institucional.

16. **Dificultades relacionadas con la organización institucional del catastro.** Con respecto a los cuellos de botella institucionales, en la actualidad, el IGAC, relacionado oficialmente con el DANE, está a cargo del sistema catastral, establece los parámetros pertinentes y es responsable de su aplicación a nivel nacional en las zonas urbanas y rurales. Las únicas excepciones al mecanismo de gestión central del IGAC son los catastros de las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali, y el catastro del departamento de Antioquia, que están descentralizados. El sistema actual presenta varias deficiencias: i) el posible conflicto de interés debido a que el IGAC actúa como organismo normativo y también como organismo de ejecución; ii) la ausencia de una base de datos consolidada sobre las tierras en la que se incorpore información recopilada por varios organismos gubernamentales, lo que genera fragmentación, mayores

costos y deseconomías de escala¹³⁸, y iii) la falta de claridad sobre la función de los Gobiernos subnacionales en términos de actualización y financiamiento de la información catastral. La organización institucional actual ha dado lugar a la fragmentación en los conjuntos de datos del catastro y el registro dentro de las instituciones y entre los diferentes niveles del Gobierno. En la nueva política se prevé una reforma institucional en virtud de la cual el IGAC podría depender del DNP o del Ministerio de Hacienda. El IGAC se convertirá en la autoridad catastral que definirá los estándares, con facultades para supervisar, inspeccionar y exigir su cumplimiento. Con el tiempo, los Gobiernos subnacionales y el sector privado tomarán cada vez más la iniciativa en la implementación y la operación de los catastros locales, mientras que el IGAC mantendrá la supervisión y la información a nivel global. En el cuadro siguiente, se presentan las principales instituciones responsables de la administración de las tierras, sus respectivos mandatos y su relación con el catastro multipropósito.

¹³⁸ En una actividad de diagnóstico inicial, se identificó que los siguientes organismos generan sistemas de bases de datos de información relacionada con las tierras con escasa o ninguna articulación: DANE, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CAR, Gobiernos subnacionales, Agencia Nacional de Minería, Servicio Geológico y Ecopetrol.

Institución	Relación con el catastro multipropósito
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	<p>Autoridad catastral que reglamenta, supervisa y controla el inventario catastral. El estudio catastral puede ser realizado por los Gobiernos subnacionales delegados y descentralizados o por entidades privadas. Dirige el plan nacional de cartografía para actualizar los mapas del país. Garantiza la inclusión del Modelo de Dominio para la Gestión del Territorio, norma LADM, ISO 19152.</p> <p>Examina la actual metodología de valoración de las propiedades y redefine sus estándares.</p> <p>Respalda la preparación de la versión preliminar del Estatuto de catastro y registro.</p> <p>Respalda el establecimiento del Sistema Nacional de Administración de Tierras (SNAT).</p> <p>Gestiona y supervisa el Registro Nacional de Reconocedores Prediales. Respalda el proceso de delegación del inventario catastral a los Gobiernos subnacionales, en virtud del Programa de Competencias Diferenciadas, mediante el cual se delegan las principales funciones y responsabilidades. Establece el observatorio inmobiliario.</p>
Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)	<p>Garantiza la inclusión del Modelo de Dominio para la Gestión del Territorio, norma LADM, ISO 19152.</p> <p>Respalda la preparación de la versión preliminar del Estatuto de catastro y registro de la propiedad.</p> <p>Respalda el establecimiento del SNAT.</p>
Notarías Públicas	<p>Aplican las medidas necesarias para la interrelación entre el catastro y el registro.</p>
Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP)	<p>Aplican las medidas necesarias para la interrelación entre el catastro y el registro de la propiedad.</p>
Agencia Nacional de Tierras (ANT)	<p>Garantiza la inclusión del Modelo de Dominio para la Gestión del Territorio, norma LADM, ISO 19152.</p> <p>Respalda la preparación de la versión preliminar del Estatuto de catastro y registro de la propiedad.</p> <p>Respalda el establecimiento del SNAT.</p>
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	<p>Dirige la etapa de los proyectos catastrales piloto y organiza la implementación de la operación catastral en todo el país.</p> <p>Dirige la elaboración de los procedimientos para delegar competencias catastrales a los Gobiernos subnacionales en virtud del Programa de Competencias Diferenciadas, mediante el cual se delegan las principales funciones y responsabilidades.</p> <p>Dirige la preparación de la versión preliminar del Estatuto de catastro y registro de la propiedad.</p> <p>Dirige el establecimiento del SNAT.</p> <p>Garantiza la inclusión del Modelo de Dominio para la Gestión del Territorio,</p>

	norma LADM, ISO 19152.
Entidades independientes (del sector privado, público o académico)	Implementan la operación catastral, que incluye el inventario, el mantenimiento y la actualización de la información sobre los bienes inmuebles.

Sección IV. Implementación del catastro multipropósito

17. El Gobierno de Colombia reconoce que el estudio catastral de todo el país a través de un enfoque multipropósito es una tarea ambiciosa. Esta tarea conlleva modificaciones importantes en diversos aspectos de las políticas y las instituciones públicas, e incluye la adopción de un nuevo modelo catastral basado en buenas prácticas internacionales de cartografía, tecnología, interoperabilidad de los sistemas, estudios y mantenimiento. Además, implica la creación de nuevas metodologías y procedimientos para los estudios catastrales y actividades relacionadas, como la regularización, sobre el terreno. Por estas razones, la implementación del catastro multipropósito se llevará a cabo en dos etapas: i) la etapa piloto (2016), y ii) la ampliación progresiva (de 2017 a 2023). Estas etapas incluyen el estudio catastral del 25 % del territorio de Colombia mediante el enfoque multipropósito entre 2016 y 2018, y de todo el país entre 2019 y 2023 (gráfico 2).

Gráfico 2. Etapas de la implementación del catastro multipropósito



Fuente: DNP (2016).

18. **Etapa 1: Etapa piloto (de 2016 a mediados de 2017).** La primera etapa de la implementación del catastro multipropósito tiene como finalidad ejecutar proyectos piloto para poner a prueba las metodologías, las especificaciones técnicas y los procedimientos propuestos, como también para evaluar los costos de este enfoque. Asimismo, se evaluarán los modelos operativos que involucran a terceros, incluidas las entidades subnacionales y del sector privado a las que se les han delegado competencias catastrales. Durante la etapa piloto, se ajustarán las metodologías y se completará la planificación para la ampliación a nivel nacional.

19. Los 11 municipios¹³⁹ seleccionados para la ejecución de la etapa piloto son representativos de las condiciones geográficas del país, en particular de sus zonas rurales, y fueron definidos según criterios técnicos establecidos por el DNP y el IGAC, dando prioridad a zonas rurales de alta incidencia

¹³⁹ Los 11 municipios son los siguientes: Santa Marta, San Vicente del Caguán, Lebrija, San Carlos, Armenia, Puerto Gaitán, Topiapí, Dibulla, Puerto Leguizamo, Buenaventura y Barranquilla. Cabe mencionar que Barranquilla y otros municipios participarán en la etapa piloto a través de la delegación de competencias catastrales y asumirán los costos del proyecto con sus propios recursos.

del conflicto armado y teniendo en cuenta las tipologías de tenencia de la tierra y las variables geográficas locales. Los municipios seleccionados corresponden a 390 991 predios de zonas rurales de 10 municipios y de la zona urbana de Barranquilla, y cubren el 2,1 % de todos los predios del país.

20. **El IGAC, la SNR y la ANT, en coordinación con el DNP, se han comprometido a colaborar estrechamente para obtener resultados satisfactorios en la etapa piloto.** Como complemento de este proceso, un panel de especialistas nacionales e internacionales acompañarán el proceso a fin de supervisar los avances, brindar asesoría técnica y garantizar la adopción de estándares y prácticas de alta calidad. Una vez concluida la etapa piloto, y después de que el IGAC revise y valide los resultados catastrales, estos se incorporarán de manera progresiva en la base de datos catastral, vinculada a la SNR. En el mismo sentido, la ANT y la SNR priorizarán la regularización de la tenencia de la tierra en las zonas donde se ejecutaron los proyectos piloto.

21. **Etapa 2: Ampliación progresiva (de 2017 a 2023).** Como resultado de la etapa piloto, se redactará un plan de ampliación progresiva del catastro multipropósito, con el objetivo de abarcar todo el territorio de Colombia para 2023. Una vez que se hayan ejecutado los proyectos piloto en 2016 (primera etapa), se iniciará la ampliación progresiva del proyecto (segunda etapa). Como parte de esta etapa, se definirá un calendario de ampliación progresiva, por regiones, cuyo primer objetivo será la finalización del catastro multipropósito para un 25 % del territorio nacional en 2018. En la etapa de ampliación, se dará prioridad a los municipios rurales muy afectados por el conflicto y a aquellos que formen parte de los planes estratégicos del Gobierno de Colombia. Como parte de la ampliación progresiva, se prevé que todo el territorio estará cubierto entre 2019 y 2023, incluidas las zonas urbanas y rurales, en un proceso que estará estrechamente vinculado con la regularización de la tenencia de la tierra.

22. **Costos y plan de financiamiento.** El Gobierno de Colombia estima que el costo de implementar el catastro multipropósito en un período de ocho años (de 2016 a 2023) ascenderá a 2600 billones de pesos. Esto representa un costo promedio de aproximadamente 371 000 millones de pesos por año. El financiamiento de la operación catastral incluirá recursos del Gobierno central y los Gobiernos subnacionales. Asimismo, el Gobierno de Colombia contempla el uso de financiamiento procedente de la cooperación internacional. Los recursos provenientes de la cooperación internacional se gestionarán con la orientación técnica del DNP.

ANEXO 8. ADHESIÓN DE COLOMBIA A LA OCDE: POLÍTICA TERRITORIAL

El 29 de mayo de 2013, el Consejo de la OCDE adoptó la Resolución del Consejo sobre el Fortalecimiento del Alcance Global de la OCDE, que incluyó la decisión [C(2013)58/FINAL] de iniciar las conversaciones de adhesión con Colombia y establecer una hoja de ruta donde se indiquen los términos, las condiciones y el proceso de la adhesión. Para que el Consejo pueda tomar una decisión fundamentada sobre la adhesión del país, Colombia se ha sometido a exámenes profundos realizados por 23 comités técnicos, incluida la COT. Este comité incluye diversas esferas de trabajo, entre las que se destacan i) estrategias y planificación del desarrollo regional, y datos sobre el desempeño; ii) gobernanza subnacional y gobernanza y coordinación en varios niveles; iii) capacidad institucional subnacional y provisión de servicios e inversiones públicas, y iv) marco normativo y fiscal.

En el Estudio Territorial elaborado por el grupo de trabajo, se incluyó una serie de recomendaciones normativas esenciales en las que el país está trabajando, con apoyo del Banco. Las principales dificultades y medidas que se identificaron son las siguientes: i) mejorar la cantidad y la calidad de las estadísticas regionales, y formular una clasificación territorial que permita adaptar las políticas a los lugares; ii) reformar el proceso de planificación mediante la simplificación de los objetivos, la regionalización del diseño y la aplicación de políticas, y la mejora de la conexión entre las inversiones de capital y los gastos corrientes; iii) fomentar la ampliación de las inversiones y la aplicación de políticas en los territorios optimizando el uso de los organismos de desarrollo regional existentes, y iv) reformar las transferencias del Gobierno central a los Gobiernos subnacionales, volver a evaluar los impuestos subnacionales y reconsiderar el proceso de supervisión. Estas son las principales recomendaciones normativas: organizar las estadísticas dentro de un marco espacial y mejorar la clasificación territorial de las zonas urbanas y rurales; fortalecer un enfoque basado en el lugar tanto en el PND como en la política industrial; ampliar las políticas y las inversiones para el desarrollo regional; mejorar el financiamiento local para brindar más autonomía y responsabilidad a las autoridades subnacionales, y adoptar un sistema de control centrado en los resultados, en lugar de en las normas, que fomente la participación de los ciudadanos.

El Banco Mundial cuenta con diversos instrumentos para respaldar este programa. A través de la operación en marcha de financiamiento para fines de inversión, el Proyecto de Fortalecimiento de las Instituciones Subnacionales (P123879), se brinda apoyo para la ejecución de lo siguiente: i) Contratos Plan; ii) proyectos piloto de catastro en los municipios; iii) POT en municipios seleccionados; iv) asistencia técnica para fortalecer las principales esferas de gestión municipal, y v) sistemas de incentivos para mejorar el desempeño de los municipios. Asimismo, a través de los Servicios de Asesoría Reembolsables en el marco del proyecto Diseño Conceptual y Ejecución de un Modelo de Gestión de la Inversión Pública Basada en Resultados (P154144), se ha llevado a cabo una revisión integral del sistema de gestión de la inversión pública, la mejora del marco de control y la creación de metodologías para identificar y aplicar proyectos estándares de inversión.

A fines de 2015, se habían realizado diversos talleres y misiones que dieron lugar a una serie de informes de evaluación y a 10 de 23 autorizaciones de comités individuales, incluidos los de Agricultura, Estadísticas, Educación, Mercados Financieros, Competencia, Política de Ciencia y Tecnología, Política para el Consumidor, Salud, Política Normativa y Política Territorial. A fines de 2016, el país espera contar con las autorizaciones de la mayoría de los comités, las cuales se necesitan con anterioridad al inicio del proceso oficial de adhesión, que debe contar con la aprobación del Consejo de la OCDE y de la legislatura de Colombia (prevista para 2017 o 2018).

Fuente: Elaboración del equipo del Banco basada en la OCDE, en declaraciones y documentos públicos oficiales del Gobierno de Colombia, y en documentos del Banco Mundial; *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014 (Estudios territoriales de la OCDE: Colombia 2014)*. Publicación de la OCDE, París.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en>

ANEXO 9. VÍNCULOS ENTRE LA SERIE DE FPD Y EL PND 2014-2018

Plan Nacional de Desarrollo	Vínculo con la operación propuesta
Pilares	
<p>Colombia en paz</p> <p><i>Objetivo 2:</i> Integrar el territorio y sus comunidades para contribuir al cierre de brechas y promover la conectividad para la inclusión productiva y el acceso a bienes públicos, servicios sociales e información.</p> <p><i>Objetivo 3:</i> Reducir las desigualdades sociales y territoriales entre las zonas urbanas y rurales mediante el desarrollo integral del sector rural como garantía para la igualdad de oportunidades.</p>	<p>Objetivo de desarrollo del proyecto: Respaldar los esfuerzos del Gobierno de Colombia para avanzar hacia el desarrollo territorial integrado.</p>
<p>Colombia equitativa sin pobreza extrema</p> <p><i>Objetivo 3:</i> Reducir las brechas territoriales en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad.</p> <p><i>Objetivo 4:</i> Promover el desarrollo territorial inclusivo del país y sus regiones.</p>	
Estrategias transversales	
<p>Movilidad social</p> <p><i>Objetivo 5:</i> Promover la planificación y la articulación entre los sectores de vivienda, agua y saneamiento en virtud del concepto de ciudades amables y sostenibles, junto con medidas estratégicas de movilidad urbana.</p>	<p>Pilar 1: Fortalecimiento de los sistemas y las instituciones de gestión de las tierras y mejora de la planificación territorial</p> <p><i>Política de catastro integral (PA1)</i></p> <p><i>Nueva política de planificación territorial (PA4)</i></p>
<p>Transformación de las zonas rurales</p> <p><i>Objetivo 1:</i> Reordenar el uso de la tierra para otorgar mayor acceso a los productores que carecen de tierras y los pequeños propietarios, y un uso eficaz de la tierra y derechos de propiedad con un enfoque de crecimiento ecológico.</p> <p><i>Objetivo 5:</i> Crear un mecanismo institucional integral y multisectorial con presencia local basado en las necesidades de los habitantes de zonas rurales que permita subsanar las diferencias de bienestar y oportunidad entre las regiones rurales.</p>	<p>Pilar 1: Fortalecimiento de los sistemas y las instituciones de gestión de las tierras y mejora de la planificación territorial</p> <p><i>Política de catastro integral (PA1)</i></p> <p><i>Nueva organización institucional para mejorar la administración de tierras rurales (PA2 y PA3)</i></p> <p><i>Nueva política de planificación territorial (PA4)</i></p>
<p>Buen gobierno</p> <p><i>Objetivo 1:</i> Fortalecer la articulación entre el Gobierno central y los Gobiernos subnacionales.</p> <p><i>Objetivo 2:</i> Reforzar la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción.</p> <p><i>Objetivo 3:</i> Promover la eficacia y la eficiencia administrativas.</p> <p><i>Objetivo 4:</i> Optimizar la gestión de la información.</p> <p><i>Objetivo 5:</i> Optimizar la gestión de las inversiones públicas.</p>	<p>Pilar 2: Mejora de la información fiscal, priorización de las inversiones y fortalecimiento de la gestión financiera del gasto subnacional</p> <p><i>Fortalecimiento de la coordinación y la eficacia de las inversiones regionales (PA5)</i></p> <p><i>Fortalecimiento de la supervisión fiscal de los gastos subnacionales (PA6)</i></p> <p><i>Armonización de las prácticas contables del sector público (PA7)</i></p> <p><i>Proyectos estándares de inversión para los Gobiernos subnacionales (PA8)</i></p>

