

APROXIMACIÓN AL CATASTRO EN LATINOAMÉRICA

PABLO LÓPEZ BLANCO

CONSEJERO TÉCNICO EN EL CGCCT

A HORA que tanto se habla de la crisis económica de Latinoamérica y de las recetas que conviene emplear para salir del subdesarrollo, muy pocos reparan en un instrumento de enorme importancia, indispensable en los países industrializados, y sin cuyo concurso todos los esfuerzos son vanos para construir una sociedad moderna. Me refiero al Catastro.

El Catastro no es otra cosa que un registro público en el que se asienta toda la riqueza inmobiliaria de un país, tanto rústica como urbana. En virtud de las nue-

Plano de la ciudad de Santo Domingo en 1608 (Archivo de Indias, Sevilla).



vas técnicas, en especial la ortofotografía, hoy en día es posible, con el auxilio de la informática, conocer palmo a palmo la estructura física de un determinado territorio. Y no tan sólo sus accidentes geográficos, ríos, valles, playas y montes, sino, también, las alteraciones debidas a la mano del hombre: ciudades, campos agrícolas, monumentos, edificios y carreteras. Casa por casa, parcela a parcela, todo queda inventariado en el Catastro. Y además como datos complementarios, su valor y sus propietarios.

A nadie se le oculta el decisivo papel que un Catastro revisado y permanentemente actualizado puede jugar en el desarrollo de un país. Si un gobierno conoce la realidad física en detalle podrá, con garantías de éxito, diseñar políticas adecuadas de desarrollo regional, ordenar y adecuar explotaciones agrarias y ganaderas, establecer planes urbanísticos a medio y largo plazo, perfeccionar la red viaria y de transportes, proteger el medio ambiente y decidir implantaciones industriales, entre otras actuaciones; es decir, y resumiendo, el Catastro proporciona una información realista y veraz para adoptar cualquier decisión —tanto desde instancias públicas como privadas— que pretenda influir sobre aspectos concretos de la vida económica y social de un país.

Más con ser estas funciones tan esenciales, hasta el punto de que por sí solas justificarían la existencia de un Catastro como banco de datos para la economía, su utilidad trasciende con mucho de esta misión.

En Europa, el Catastro nace vinculado fundamentalmente a motivaciones de carácter fiscal. En la actualidad, las Corporaciones Municipales nutren sus arcas de fondos provenientes del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Estos bienes se gravan proporcionalmente a su valor, en virtud de la información que suministra el Catastro. Sin Catastro, por tanto, no es factible la transparencia fiscal y la equitativa distribución de las cargas tributarias. Es decir, la justicia social. Así lo ha puesto de relieve el Banco Mundial en sus informes anuales al sugerir a las naciones en vías de desarrollo *el mantenimiento de registros exactos del impuesto sobre la propiedad* (catastros), necesidad más perentoria si cabe, debido a los procesos de rápido crecimiento urbano e inflación galopante.

Por último, el Catastro contribuye decisivamente al aumento de la seguridad jurídica en el tráfico de bienes inmuebles. Herencia de la tradición germana, la titularidad reflejada en el Catastro adquiere categoría jurídica, con lo que se aseguran las operaciones que gravitan en torno a la propiedad inmobiliaria. La carencia de registros válidos y fehacientes de tierras crea incertidumbre acerca de los derechos de tenencia e interfiere en la necesaria fluidez en los mercados de la tierra y de la vivienda.

Quedan así configuradas las tres funciones básicas de todo Catastro moderno: la tributaria, impulsora de la justicia fiscal; la documental, como elemento de garantía en las transacciones de la propiedad inmobilia-

ria; y la de banco de datos, indispensable para la correcta planificación de la política económica y social.

De esta manera se pone en evidencia cómo el Catastro —siempre que se encuentre en constante renovación y puesta al día—, es un bien público, un bien nacional, un activo social, necesario e imprescindible en la modernización y desarrollo del mundo occidental.

Algunas experiencias latinoamericanas

Ya hemos enumerado las decisivas funciones que el Catastro desempeña en el desarrollo económico y social del mundo industrializado. Funciones que, indudablemente, pueden hacerse extensivas a los países en desarrollo a la hora de ejecutar las políticas económicas y sociales antedichas.

Algunos países de Iberoamérica, como Brasil y Colombia, han emprendido ya este camino. La reciente reforma del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en Brasil supuso un aumento recaudatorio de los municipios del 100 por 100 al año siguiente de su aplicación. Este singular aumento se produjo debido a las mejoras del Catastro. Se descubrieron lotes no inscritos y se hicieron valoraciones más ajustadas al utilizar datos más exactos de las características físicas de cada propiedad.

Por su parte, Colombia se encuentra inmersa en un valioso programa de descentralización fiscal. Esto ha supuesto un decisivo impulso del Catastro (Sistema Integrado de Información Geográfica) mediante la actualización a la base vigente en 1983 de todos los planes catastrales.

Estos dos ejemplos demuestran con claridad cómo la utilización y reforma de los Catastros nacionales es imprescindible si se quiere dotar de recursos a los Ayuntamientos, destinatarios principales del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Los datos referidos a los Entes Locales en los países en desarrollo indican que dichos impuestos tan sólo representan del 5 al 25 por 100 de los ingresos ordinarios de los municipios. Y la situación tiende a empeorar, sobre todo en Iberoamérica, donde las altas tasas de inflación suponen un mayor deterioro de la tributación inmobiliaria. De ahí que el *World Development Report 1988* del Banco Mundial, al sugerir a los países en desarrollo una serie de reformas básicas para sanear su economía, insiste en que *el mantenimiento de registros exactos del impuesto sobre la propiedad* —generalmente denominados catastros— *reviste especial importancia en una reforma básica, dado que la base imponible cambia constantemente en los países en desarrollo, a causa del rápido crecimiento urbano y la elevada inflación. Un Catastro exacto* —añade el informe— *también ayuda en la planificación y el suministro de servicios locales, especialmente de infraestructura, y en la recaudación y administración de los cargos por concepto de mejoramiento.*

La valoración real de los bienes inmuebles que se encomienda al Catastro exige de éste elevados conoci-

mientos técnicos, no siempre al alcance de los entes locales, por lo que el Banco Mundial sugiere la creación de un organismo central de valoración, ya que, argumenta, *un sistema de impuestos sobre la propiedad requiere actualizaciones constantes para seguir funcionando bien.*

No es necesario, por tanto, insistir en la importancia de contar con un Catastro ágil y moderno para la captación de recursos impositivos destinados a la financiación de los servicios municipales. En último término, la gestión de servicios públicos tan elementales como ordenación del tráfico, promoción y vivienda, pavimentación, ordenación urbanística, sanidad pública, suministro de agua o alumbrado, depende directamente de que las Haciendas Locales dispongan de los instrumentos adecuados para la recaudación de impuestos municipales en función de valores y rentas catastrales identificables y puestas al día.

Otra función primordial del Catastro, fruto de la tradición germana, es la de asegurar el tráfico jurídico de la propiedad. Los títulos de propiedad dudosos, la carencia de cartografía catastral y registro, las impugnaciones constantes a la expropiación, todo ello caracteriza a la mayoría de los países en vías de desarrollo, y supone una rémora decisiva para su despegue urbanístico e industrial.

Como señala Warren C. Baum en su libro *Investing in Development. Lessons of World Bank Experience* (Oxford University Press), *la acción para fortalecer los servicios catastrales es con frecuencia un componente*

esencial de la política en materia de tierras públicas. La falta de registros válidos de tierras, de levantamientos topográficos de las propiedades y de asientos de evaluaciones de tierras, no sólo crea incertidumbre acerca de los derechos de tenencia y reduce la utilidad de la tierra como garantía al solicitar un préstamo, sino que también impide el funcionamiento del mercado de la tierra (al interferir en las transacciones de bienes raíces) y obstaculiza el establecimiento de impuestos sobre los bienes.

No hace falta poner de relieve, una vez más, las ventajas que la existencia de un buen Catastro encierra para los países en desarrollo en campos tales como la planificación económica, urbanística, de vivienda, agrícola, y tantos otros que inciden notablemente en el desarrollo del Tercer Mundo, hecho que ha venido resaltando el Banco Mundial en sus informes durante cuarenta años. También a la hora de ejecutar proyectos y programas de cooperación al desarrollo por parte de los países donantes, el Catastro es un factor previo y de garantía para su buena marcha. La carencia de este instrumento, o su funcionamiento deficiente, ha entorpecido con frecuencia la puesta en práctica de proyectos en áreas tan decisivas como la planificación integral, la política urbana o la de vivienda.

El caso de la República Dominicana

Una reciente visita a la República Dominicana efec-



Documentación referida al Catastro de Cali (Colombia).

tuada por una Delegación del Centro de Gestión Catastral ha permitido conocer de cerca la realidad catastral de esta nación, similar a otras del mismo entorno.

La principal ciudad del país, Santo Domingo, con más de un millón de habitantes, carece de cualquier base cartográfica para la formación de un Catastro moderno y eficiente.

Sin embargo, existe por parte de las autoridades dominicanas —el Secretario Técnico de la Presidencia y alcalde del Distrito Nacional—, una enorme sensibilidad acerca de la importancia que un Catastro actualizado puede jugar en diversos órdenes, decisivos para asegurar el despegue económico y social del país.

Este interés se plasmó en una carta de intenciones firmada el 6 de abril de 1990, por la que el Gobierno de la República se compromete a considerar el Proyecto del Catastro para Santo Domingo como prioritario, de cara a su presentación a las Comunidades Europeas.

Es de todos conocido que la nación antillana es nuevo miembro del Convenio de Lomé, y como tal puede acceder a las partidas previstas en el Fondo Europeo de Desarrollo.

La cooperación española, que coordina el Ministerio de Asuntos Exteriores, está presente en la República Dominicana desde hace varios años, y puede asumir la realización de un proyecto de la envergadura del Catastro de la capital dominicana.

Dicho proyecto no debe suponer únicamente la ejecución material del Catastro Inmobiliario —al alcance de la actual tecnología cartográfica e informática española, en su vertiente empresarial—, sino que ha de ir acompañada de medidas que posibiliten tanto la correcta utilización del Catastro, una vez elaborado, como su funcionamiento eficaz y su adecuada conservación y correcto mantenimiento.

Es por ello por lo que el Proyecto comprende los siguientes complementos:

- *Formación.* Formación del personal encargado de gestionar el Catastro, tanto a nivel funcional como universitario. Las universidades de Santo Domingo, (Pedro Hernández Ureña) y Santiago de los Caballeros, (Madre Maestra) están preparadas para ofrecer a sus alumnos cursos específicos de gestión catastral y tributaria. Por otra parte, el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria estudia la implantación de un curso anual para funcionarios latinoamericanos a partir del próximo año.

- *Organización administrativa.* Es necesario redactar un proyecto de organización administrativa que, de acuerdo con la realidad dominicana, conlleve la creación de un órgano de nivel superior que asuma las competencias catastrales, unificando su gestión.

- *Elaboración de un plan de utilización* del Catastro que, previamente sometido a la aprobación del Gobier-



Entrada de Hernán Cortés en Traslaca (Museo de América, Madrid).

no dominicano, permita conocer el alcance del Catastro como soporte de los tributos inmobiliarios, como registro de la propiedad, y como banco de datos para el desarrollo social y económico.

En resumen, la presencia del CGCCT en Latinoamérica, puede representar para este continente la oportunidad de dotarse de un decisivo instrumento —el Catastro— para conocer exacta y científicamente la realidad física y territorial, y, en consecuencia, poder operar directamente sobre ella y transformarla de acuerdo a las necesidades económicas y sociales de la población.

Por otra parte, y por poner un ejemplo, Francia viene prestando asistencia técnica en materia catastral a los países africanos del área francófona, sin descuidar América Latina, Oriente Próximo y Asia. Estas acciones se enmarcan en un programa de ayuda a la exportación dirigido a las empresas francesas.

Asimismo, la Escuela Nacional del Catastro del país vecino, acoge a alumnos provenientes del Tercer Mundo.

Ahora que se comienza a hablar de la Europa de los Catastros, nuestra condición de socios comunitarios nos mueve, en cierto modo, a divulgar y exportar más allá de nuestras fronteras, el modelo español de gestión catastral. Latinoamérica no puede quedar ajena a esta conjuntura. Sería una lástima desperdiciarla.