

Gestión estratégica del Catastro en países de Latinoamérica *

**Alumnos del XIII Curso sobre
“Usos y Aplicaciones del Catastro”**

El seminario denominado “Gestión Estratégica del Catastro en Latinoamérica”, realizado por profesionales participantes del XIII Curso Sobre Usos y Aplicaciones del Catastro con sede en el Instituto de Estudios Fiscales Madrid-España; tiene como objetivo principal reflexionar sobre las cuestiones de índole político y social en las que se desarrolla el Catastro.

En términos generales el Catastro se define como un Registro administrativo de todos los Bienes Inmuebles de una jurisdicción territorial, que de acuerdo a su ámbito de estudio puede ser Nacional, Regional y/o Municipal y según su ubicación puede ser

clasificado como Urbano y Rural. La información catastral debidamente recolectada, organizada, interrelacionada o coordinada, automatizada, mantenida, y actualizada, en el tiempo en función a la evolución de la actividad inmobiliaria, enmarcado en un ámbito geográfico, permite proporcionar una imagen completa de los datos físicos, jurídicos y económicos, que al ser gestionados mediante medios informáticos, garantiza una adecuada coordinación e interoperabilidad de las administraciones territoriales, permitiendo el desarrollo de la sociedad de la información y el desarrollo sostenible del territorio.

Muchos trabajos relacionados con el Catastro tienden a centrarse en el análisis estrictamente técnico de los proyectos catastrales, sin tomar en cuenta los factores externos e internos que condicionan su normal desarrollo, por tales razones, el presente documento está orientado hacia el análisis de estos otros factores, teniendo como finalidad analizar la situación socio-política en la que se plantean los proyectos catastrales en Latinoamérica y así proponer

* Esta ponencia fue presentada en el XII Curso sobre “Usos y Aplicaciones del Catastro” celebrado en la EHP (Ministerio de Hacienda. España) el año 2003, por los representantes de Argentina (Ana M. Gurdulich); Bolivia (Salim Yapur Zambrana); Chile (Luis Antonio Aguilar Zúñiga); Costa Rica (Alberto Poveda Alvarado); Guatemala (Gerson Amilcar Díaz Carrera) y (Juan Caños López Taracena); Nicaragua (Augusto Cesar García Duarte); Panamá (Manuel Ezequiel Quintero) y Perú (Miguel Fortunato Sheron Sánchez).

las vías de acción a realizar, para superar las interferencias que permitan condicionar de manera decisiva el desarrollo y cumplimiento de los fines catastrales.

Por lo anterior, el presente trabajo se ha estructurado de la siguiente manera:

En *Antecedentes* se detalla la información demográfica, división política, y ámbito de influencia de la normativa catastral de los países materia de estudio.

En *Diagnóstico* se realiza un análisis grupal de taller e intercambio de experiencias relacionado a los factores que inciden e interfieren en el inicio y desarrollo de los proyectos catastrales en Latinoamérica en los ámbitos Político, Social, Profesional y Legal.

En relación a la *Ponderación* se realiza un análisis de las causas detectadas en el diagnóstico, que inciden en el normal desarrollo de los proyectos catastrales en los países latinoamericanos.

A partir de lo anterior se genera un *Plan Estratégico* en que se describe las propuestas de las vías de actuación que se tienen que seguir para superar las áreas de conflicto que se han identificado y que permitan conseguir mejores resultados de los proyectos catastrales en los países latinoamericanos.

Finalmente se diseña un *Plan de Acción* y un calendario con un programa de las tareas a realizar de forma que con el cumplimiento de las mismas permita concienciar a los responsables políticos, a la sociedad, a los profesionales que administran el Catastro en los diferentes países latinoamericanos sobre la utilidad y beneficios del mismo y se establecen las principales conclusiones.

Antecedentes

Desde diversos puntos de vista, el Catastro es todo un reto para aquel que desee obtener una base de datos fiable y de calidad; sin embargo está claro que las

dificultades técnicas por muy difíciles que sean, son sorteables, no así los distintos factores que tienen incidencia en el entorno que rodea la gestión sobre proyectos catastrales y más aún las diversas variables que quedan fuera de nuestro campo de acción.

El presente documento es, en parte el resultado del análisis del XIII curso de Usos y Aplicaciones del Catastro realizado en Madrid – España, y del desarrollo del seminario sobre gestión estratégica del Catastro, Documento Metodología DAFO (como medio de análisis del impacto de las nuevas tecnologías en los sistemas catastrales) *ver anexo 1*, haciendo una reflexión sobre la realidad Latinoamericana, en forma específica sobre los proyectos catastrales. Es importante resaltar la voluntad de contribuir en la implementación del mantenimiento del registro público catastral de cada país latinoamericano.

Marco territorial

El marco territorial de influencia del estudio comprende a los países latinoamericanos que se señalan a continuación y que en términos generales describen su estructura organizativa sobre la administración del Catastro dentro del Estado.

Argentina

Cuenta con una población de 36.223.947 de habitantes, con una extensión de 3,8 millones de Km², de los cuales 2,8 millones pertenecen al continente y el resto al sector antártico. Con un gobierno que es Representativo, Republicano y Federal con tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Un territorio compuesto por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dentro de su ámbito catastral, se encuentra conformado por Estatuto, un Consejo Federal de Catastro, con representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires, con

la función de coordinar, orientar políticas de gestión catastral, en la actualidad se encuentra en consideración uno de Ley Nacional, pero son las provincias las que ejecutan el Catastro que es Urbano y Rural con las competencias conferidas por las respectivas leyes, de la misma manera las leyes orgánicas municipales encuadran los Catastros municipales, el desarrollo de los mismos es muy variado y depende de las posibilidades de recursos para gestionarlos.

Bolivia

Cuenta con una población de 8.500.000 de habitantes, con una extensión de 1.098.581 Km². Estructurado política y administrativamente en nueve departamentos. La capital es Sucre y la sede del gobierno, la ciudad de La Paz. Tiene tres poderes del estado ejecutivo, legislativo y judicial. Su actividad catastral esta dividida en Rural y Urbano, el primero ejecutado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación tiene un ámbito nacional, con fines jurídicos y el segundo, local con ámbito de acción urbana y fines fiscales dependiente de los Gobiernos Municipales que se convierten en entes autónomos, regentados por el Instituto Nacional de Catastro. Actualmente no cuenta con una Ley de Catastro aprobada.

Chile

Cuenta con una población de 16.000.000 de habitantes, una extensión superficial de 756.945 Km². Estructurado política y administrativamente en doce regiones. Su capital es Santiago. Tiene tres poderes del estado: ejecutivo, legislativo y judicial. Su actividad catastral está administrada por el Servicio de Impuestos Internos dependiente del Ministerio de Hacienda, a través de la Subdirección de Avalúes conforme a la Ley de Impuesto Territorial, su campo de acción es a

nivel nacional abarcando la totalidad del territorio, éste tiene un fin fiscal referido fundamentalmente a la recaudación impositiva. Los Departamentos Regionales de Avalúes son los encargados de la actualización y fiscalización de este impuesto. Actualmente el Servicio de Impuestos Internos tiene convenios de colaboración con gran parte de las municipalidades del país, así como sistemas de traspaso de información con las distintas instituciones que se relacionan con datos catastrales, de forma especial con el Conservador de Bienes Raíces.

Costa Rica

Cuenta con una población de 4.500.000 de habitantes, una extensión superficial de 51.900 Km². Su estructura política y administrativa está determinada por siete provincias y 81 cantones. La ciudad más importante es San José, que se constituye en la capital. Dentro de su estructura esta compuesto por tres poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial. En cuanto a su administración catastral forma parte del Registro Nacional perteneciente al Ministerio de Justicia quien puede delegar funciones a instituciones privadas para mantener actualizada la información conformada por una Junta Administrativa, encargada de las medidas de organización y funcionamiento de los registros, y sus respectivas Direcciones. La finalidad del Catastro es fiscal, fundamentalmente referido a la recaudación impositiva, cuenta con una Ley reguladora.

Guatemala

Cuenta con una población de 12.000.000 de habitantes y una extensión de 108.889 km². Estructurado política y administrativamente en veintidós departamentos. La capital es Guatemala. Tiene tres poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial. Al igual que en muchos de los países latinos, el Catastro está administrado por los municipios que se

constituyen en entes autónomos y tienen bajo su responsabilidad el cobro del impuesto único sobre inmuebles, y por lo tanto, tiene un fin fiscal referido fundamentalmente a la recaudación impositiva a través de dicho impuesto territorial, no cuenta con una Ley específica de Catastro.

Nicaragua

Cuenta con una población de 6.000.000 de habitantes, una extensión de 132.000 km². Estructurado política y administrativamente en diecisiete departamentos cada cual a su vez esta integrado por municipios, la capital es Nicaragua. Tiene tres poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial.

El Catastro físico es de competencia nacional, pero el Catastro fiscal es municipal, siendo la municipalidad la encargada del cobro del impuesto de bienes inmuebles.

El Catastro nacional cuenta con una ley nacional del Catastro del año 1970, el Catastro municipal cuenta con una ley de 1995. Cabe destacar que en este año existe un proyecto de ley nacional del Catastro.

Panamá

Cuenta con una población de 2.831.399 de habitantes, una extensión de 77.082 km². Estructurado política y administrativamente en nueve provincias, divididas en 65 distritos los cuales contienen un total de 505 corregimientos y adicional a esto existen 2 comarcas indígenas. La capital es Panamá. Tiene tres poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial. El Catastro está administrado por la Dirección General del Catastro y Bienes Patrimoniales, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas; su fin es exclusivamente fiscal referido fundamentalmente a la recaudación impositiva, cuenta con una Ley de Catastro que permite reglamentar la actuación catastral.

Perú

Cuenta con una población proyectada de 27.148.000 habitantes (al 30 de junio del 2003), una extensión superficial de 1.285.216 Km². Estructurado política y administrativamente en departamentos (24 y una provincia constitucional), provincias y distritos, La capital es Lima. Tiene tres poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial. No existe un Catastro unificado de las propiedades inmobiliarias del país, la actuación catastral, está dividida tradicionalmente en Urbano, Rural y Minero los mismos que a la fecha no se encuentran regidos por ninguna institución que uniforme y administre la información a nivel nacional de una manera integrada. El Proyecto Especial de Titulación de Tierras dependiente del Ministerio de Agricultura es la encargada del Catastro Rural con fines jurídicos de saneamiento y titulación, el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero, dependiente del Ministerio de Energía y Minas se encarga de administrar el Catastro minero, el Catastro urbano es administrado por las Municipalidades distritales, existiendo actualmente aprobado en el Congreso de la República la ley del Catastro Nacional que no ha entrado en vigencia.

La preocupación permanente de estos y otros países latinos por consolidar sus Catastros, hace que permanentemente se busquen mecanismos a través de instituciones como la que actualmente nos reúne referidas a la información, actualización y capacitación de la información catastral.

Diagnóstico

De los antecedentes anteriormente descritos se expone a continuación y bajo un esquema general la situación socio-política, económica y cultural que se presentan en los distintos países mencionados que son materia de este estudio. Por tanto el análisis

sis reflejará de forma general la situación por la que atraviesan los mismos, no significando ello el contexto específico del algún país en particular.

Ámbito político

Definición de competencias en materia catastral

Como se ha expresado anteriormente, no hay uniformidad de quienes son los organismos que conducen los Catastros, pero en líneas generales se puede decir que mayoritariamente, los organismos que gestionan el Catastro forman parte de la estructura nacional y/o municipal.

Nos encontramos que la dependencia jerárquica del Catastro tampoco reviste un criterio único. En algunos casos dependen de Ministerios de Hacienda, de Agricultura, de Minería, de Desarrollo Sostenible y Planificación y de Justicia, es decir de organismos que están vinculados con el desarrollo y gestión del territorio.

Conflictos entre distintos Órganos y Administraciones

Efectivamente existen conflictos entre distintos órganos y administraciones vinculados al Catastro, los motivos de la existencia de estos conflictos están relacionados con las indefiniciones que en materia de competencias catastral existen, no habiendo unidad de criterios en la definición de lo que debe entenderse por Catastro y la ausencia de normativas claras, surgen entonces las contradicciones e inconvenientes entre los mismos.

Vemos que en general en Latinoamérica los gobiernos locales tienen competencia en materia catastral, y que sin embargo no hay por parte de éstos una visión completa de los fines del Catastro, por lo tanto no se le da la importancia que éste realmente tiene.

Otro tipo de conflicto en la mayor parte de los países latinoamericanos lo constituye la ausencia de colaboración interinstitucional, como por ejemplo con el Registro General de la Propiedad, no existe un intercambio de información que le es útil tanto al mismo Registro como al Catastro. Esta información fundamentalmente se refiere al cambio de titularidad, modificación de áreas, afectaciones al dominio, etc.

Como consecuencia de este trabajo no coordinado, ni complementado los resultados son duplicidad de esfuerzos, ineficiencia e inexactitud en la información.

Uno de los motivos por el cual no se da esta complementariedad es debido a que en la mayoría de los países latinoamericanos las instituciones temen perder poder al brindar información. Y además al brindarla pueden quedar expuestos al conocimiento por parte de otros, de la posible inexactitud que dicha información puede llegar a contener.

Nivel de apoyo político

En la mayoría de los países latinoamericanos la participación ciudadana tiende a aumentar, asumiéndose que valores como democracia, justicia distributiva, tributaria y el bien común no se pueden renunciar.

Sin embargo no se conoce la importancia que el Catastro tiene para resolver dichas demandas, o la divulgación de la importancia del Catastro se distorsiona.

Nos tendríamos que preguntar; ¿Por qué razón en las plataformas de los Partidos Políticos, que ofrecen a la ciudadanía en las distintas campañas para los diferentes cargos no incorporan al Catastro en ellas? La respuesta la podemos encontrar en que los Partidos Políticos no entienden los beneficios del Catastro, sino que para ellos es solamente un problema tributario y no es adecuado plantearlo en una campaña política porque no les da beneficios electorales.

En general la decisión de los parlamentarios está vinculada a los partidos políticos de donde provienen y de la gestión oficial. Esta situación que se expresa mayoritariamente es una de las causas por las que es tan difícil obtener sanción de leyes que encuadren las actuaciones del Catastro.

La prensa en la mayoría de los países latinoamericanos constituye un factor de poder por su incidencia desde los medios de comunicación en la sociedad. Lamentablemente la visión que desde la prensa se da no siempre es objetiva y en el caso del Catastro hay un desconocimiento y ausencia de información.

Estabilidad de los Proyectos Iniciados

Un proyecto catastral, integral y relacionado, necesariamente debe plantearse para un periodo de tiempo relativamente prolongado. Por lo tanto va a abarcar distintos gobiernos. Y para que la continuidad de este proyecto esté garantizada, se hace necesario por parte de los gobiernos, asumir los objetivos planteados en dicho proyecto.

Como consecuencia de estos cambios de gobiernos nacionales, regionales y/o municipales, no se puede planificar a largo plazo planes de acción por la rotación de personal y de organismos, es decir no hay estabilidad en los proyectos, ya que dependen de los funcionarios de turno.

Financiación del Proyecto

De la conclusión anterior se deduce que la financiación también está vinculada a la importancia que se le da desde el poder político. En general en Latinoamérica un proyecto catastral de gran envergadura necesariamente va a depender de créditos o ayudas internacionales, ya que no se les puede asumir desde los presupuestos nacionales y menos provinciales o municipales.

Casi todos los proyectos en los que se ha requerido fondos internacionales, han sido resueltos favorablemente ya que el coste beneficio de cualquiera de estas inversiones es notablemente positivo. Esta visión de los organismos internacionales, en cuanto a que los proyectos catastrales son beneficiosos no solamente desde el punto de vista económico, sino también necesarios para una buena gestión de gobierno, hacen que se de el apoyo a los mismos. Visión que no siempre es compartida por los gobiernos latinoamericanos.

Ámbito Social

Nivel de conocimiento del Catastro

En términos generales la mayoría de los ciudadanos de los países latinoamericanos no conocen, no tienen idea o tienen una idea equivocada de lo que es el Catastro, su uso, aplicaciones y beneficios, tanto desde el ciudadano común, llegando este desconocimiento hasta los funcionarios de gobierno.

Tal desconocimiento es consecuencia de la poca o mala difusión que se le ha dado al Catastro, de identificar equivocadamente en algunos países al proceso catastral con Reformas Agrarias, o con el pago de un impuesto territorial.

Percepción del Catastro por los ciudadanos

Partamos de que no existe una adecuada y real difusión de los usos del Catastro, por tanto, los ciudadanos se relacionan y perciben éste de forma negativa, esto significa que el ciudadano identifique fundamentalmente al Catastro con el cobro de impuesto, tal es así que en muchos países de Latinoamérica al usuario del Catastro se le conoce como "contribuyente" y no se le da otra denominación más adecuada, como por ejemplo: cliente, usuario, titular catastral, etc.

Imagen del Catastro en los medios de comunicación

Como quedó establecido anteriormente al ser la prensa latinoamericana un factor de poder que incide en la opinión pública, la información que en ella se da no siempre es objetiva, sino que tiende a resaltar solo los aspectos negativos de la misma, sin informar lo real, lo correcto. Esto también es consecuencia de la falta de una buena difusión del Catastro.

No hay que dejar de mencionar aquellos casos en los que la prensa es seria y realiza investigaciones adecuadas denunciando situaciones que pueden ayudar al desenvolvimiento de una buena gestión de gobierno.

Ventajas directas e indirectas que aporta el Catastro a la comunidad

Las ventajas y/o utilidades que aporta el Catastro entre otros son: seguridad jurídica, equidad tributaria, herramienta de gestión territorial, de planificación, de conocimiento del territorio, son todos argumentos positivos para la comunidad, ya que garantizan adecuadas políticas públicas de inversión social, que buscan la consecución del bien común y no necesariamente son percibidos por la sociedad.

Esta falta de conocimiento de los beneficios del Catastro por parte de la comunidad obedece a un sin número de factores a los que ya hemos hecho referencia, la poca o mala difusión, la percepción incorrecta de lo que es el Catastro, en síntesis el poco conocimiento de lo que constituye el Catastro en todos los niveles sociales.

Ámbito Profesional

Estabilidad profesional de los responsables del Catastro

Este aspecto está muy relacionado con la estabilidad de los proyectos catastrales,

es decir la estabilidad de los profesionales comprometidos con un proyecto de Catastro, dependerá de las políticas de la administración pública o de los gobiernos de turno. Es totalmente negativa esta movilidad que existe en los funcionarios del Catastro, porque frena en gran medida el avance en la gestión catastral.

Capacitación

Relacionando el tema de la capacitación con lo expuesto en el punto de la estabilidad profesional de los responsables del Catastro, una de las consecuencias de la falta de estabilidad profesional, hace que existiendo capacitación en los funcionarios, al ser estos reemplazados y/o rotados, el conocimiento y experiencia adquirida por estos, se pierda.

De lo observado en la mayoría de países latinoamericanos, hace falta capacitación y especialización de los funcionarios que tienen a su cargo la gestión catastral, no hay dentro de las estructuras orgánicas del Catastro quienes se encarguen del tema de la formación y capacitación. Tampoco existen en los programas de estudios de carreras universitarias materias relacionadas con el Catastro.

No obstante, algunos países cuentan con carreras que contemplan materias afines al Catastro y otros, que dentro de la organización catastral, existe una Escuela de capacitación.

¿Cómo se expresa esta falta de capacitación? En la ausencia de una visión estratégica de la organización del Catastro, con problemas de comunicación interna, resistencia al cambio por parte del personal, burocracia, etc.

Valoración social de su función

En términos generales existe una valoración positiva por parte de los empleados del organismo sobre la función social que se cumple.

Es decir que a pesar de que existan problemas de estabilidad en los puestos de trabajo, de la falta de capacitación, problemas presupuestarios que hacen conflictiva la gestión del Catastro, el funcionario percibe y asume el papel que debe jugar, para colaborar desde el Catastro al desarrollo integral de su país.

Ámbito Legal

Situación de las leyes y demás normas aplicables

En la mayoría de países latinoamericanos existe ausencia de ley de Catastro a nivel nacional. También es representativo que en la mayoría de países existen anteproyectos y/o proyectos de ley de Catastro.

El hecho de que existan anteproyectos que no se han concretado en proyectos, o proyectos que no se han concretado en leyes, con procesos de años, tiene relación con la debilidad que tiene el Catastro frente a los poderes ejecutivos y legislativos.

En el aspecto de normativas técnicas, la mayoría de países latinoamericanos si cuentan con las mismas, que hacen posible en buena medida la gestión normada del Catastro, como así mismo el manual de procedimientos. En algunos países existen normativas en los otros niveles (provinciales y municipales).

Medios y Equipamientos disponibles

La mayoría de los países latinoamericanos cuentan con equipamiento adecuado o están en vías de adquirirlos, producto de las inversiones que anteriormente manifestáramos. Sin embargo la eficiencia y eficacia de un Catastro no depende de la inversión que se haga en tecnología, sino que ésta sea la necesaria y se sepa explotar al máximo, esto dependerá del nivel de capacitación que tengan los funcionarios y los mecanismos que la institución tenga para mejorarla. Se debe pensar en la tecnología como palanca de cambio.

Tratamiento informático de la actividad catastral

Existe un tratamiento informático de la base de datos que permite una seguridad de la información y una disponibilidad inmediata. Esta informatización del Catastro crea una dependencia de los recursos informáticos y se dan presiones comerciales por parte de los proveedores, lo que ha traído como consecuencia la mala inversión en equipos que algunas veces no responden a las necesidades reales del proyecto catastral, debido a no tener muchas veces claro que tipo de información es la que se va a manipular.

Sucedee muy a menudo que las definiciones respecto de qué hacer y qué se necesita, no son asumidas y desarrolladas por la propia organización catastral sino por aquellas empresas o proveedores.

Organismos Internacionales de Financiación

El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo financian proyectos de diversa índole que giran alrededor de varios ejes de trabajo, como son: reformulación del estado, saneamiento del mismo, presupuesto equilibrado (ingreso = egreso) en nuestro caso, proyectos de implementación, gestión y saneamiento catastral, en toda Latinoamérica, por lo que se hace necesario conocer sus políticas de trabajo y estudiar casos previos de dichos países. A efecto de situarnos dentro del contexto correspondiente, cabe señalar que un análisis más profundo de las políticas de trabajo de estas instituciones, queda por fuera del presente documento, sin embargo, se hace indispensable al momento de plantear cualquier proyecto de visión catastral. Muchos países en la actualidad llevan adelante proyectos referidos a la actualización y/o concesión de los catastros a través de proyectos de envergadura, financiados por instituciones importantes

como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.

Análisis comparativo

Durante el desarrollo del seminario, los integrantes de todos los países latinoamericanos se sometieron a un ejercicio práctico el cual consistía en determinar y ponderar los puntos débiles en materia catastral de sus diferentes entornos. Los ámbitos que se analizaron fueron los siguientes: culturales, profesionales, políticos, sociales y económicos.

De los datos obtenidos podemos determinar un orden de prioridad de los 4 ámbitos más importantes, los cuales han sido considerados como puntos débiles, son: POLÍTICO, SOCIAL, CULTURAL y PROFESIONAL en donde estos dos últimos obtuvieron la misma ponderación.

Resulta de suma importancia recalcar que el problema político fue ponderado con una alta puntuación como el punto débil más importante en nuestros países; esto es debido a que los costes políticos para desarrollar un proyecto catastral ligados con el problema socio-cultural, por parte de los ciudadanos de relacionar el Catastro con el mero hecho de aumentar el cobro de impuestos, ha sido la muralla en común a derribar.

En el ámbito profesional se pudo determinar la falta de preparación en materia catastral de los profesionales en nuestros países, donde las carreras técnicas no contemplan en su preparación básica temas catastrales, los cuales vayan preparando a las futuras asociaciones profesionales en el tema.

Plan Estratégico

Concluido el diagnóstico sobre las principales debilidades detectadas en los países latinoamericanos mencionados anteriormente y conforme al análisis efectuado dentro de los ámbitos: político, social, eco-

nómico, cultural, profesional y legal de dichos países resulta necesario adoptar medidas conducentes a salvar y/o mejorar los distintos factores negativos que inciden de una u otra forma en la gestión de los proyectos catastrales.

De lo anterior y para efectos de este seminario, conforme la mayor ponderación obtenida, corresponde generar propuestas de acción a seguir, a fin de lograr los objetivos trazados:

Ámbito político

Cabe resaltar de manera especial, que la política latinoamericana, (salvo ciertas excepciones) ha marcado una pauta general de estancamiento alrededor del tema catastral, por lo que resulta necesario adoptar las siguientes medidas y/o acciones.

Proyectos de ley que permitan:

- El desarrollo de un Catastro Nacional que unifique los esfuerzos existentes, en una sola base de datos con diversos objetivos.
- Protección al acceso de la información.
- Descentralización de la ejecución del Catastro.
- Definirlo como herramienta de gestión para fines sociales.
- Definir el Catastro como herramienta de gestión territorial.

Promocionar que el Catastro es información

Al plantear este tipo de iniciativas, pensamos que; lo cual pareciera ser una constante en nuestros países; los Catastros actuales tienen información no actualizada y que al menos los profesionales que la manejan creen en ella y están convencidos de que se puede mejorar y utilizar de mejor manera.

Conforme lo anterior, se plantea la necesidad de proponer un proyecto de ley que permita fortalecer la figura de una base de datos que pueda ser utilizada con diversos objetivos.

También es importante considerar que al plantear proyectos, no nos estamos refiriendo a la letra muerta salida de la mente de los más conocedores del Catastro, suponemos que dichos proyectos han pasado toda una discusión sana, con los diferentes usuarios, administradores y políticos, es decir un proyecto debidamente discutido con los diferentes actores, en un proceso de aportación de ideas desde el funcionario que realiza un censo, hasta el mayor responsable de la organización. Entonces nuestros proyectos de ley tendrán una gran fortaleza y apoyo de un gran número de actores que redundarán en facilitar la discusión en el ámbito político, donde los cambios que se pudiesen suscitar sean pocos.

En algunos países latinoamericanos, es necesario que en las discusiones preliminares esté presente el representante de un partido político de mayoría parlamentaria, para que los proyectos vayan respaldados desde el principio, esto nos aportará gran fortaleza en la discusión final, porque como se comentará en el ámbito profesional, los técnicos responsables del Catastro en términos generales tienen muy poca experiencia política, siendo ello su mayor debilidad.

Ámbito social

Dentro del ámbito social, se han originado a lo largo de los años percepciones negativas hacia el Catastro, generadas mayoritariamente:

- Por la aplicación de tributos a los bienes inmuebles, no viéndose estos tributos, materializados en el desarrollo de proyectos de beneficio social, o que aún cuando se realicen, la falta de difusión de los mismos conlleva al desconocimiento de la inversión realizada;
- y/o el desconocimiento de que el Catastro es la base para generar políticas de desarrollo, medioambientales, agrarias, de vivienda, planificación urbanística, comunitarias, etc.

Sin mencionar los efectos negativos que generan los actos de corrupción; efectos como la desconfianza, falta de credibilidad en el sistema tributario, asociado a la gestión catastral en la mayoría de realidades latinoamericanas.

Por tanto, las acciones a proponer deben generar políticas de difusión de la información sobre la gestión catastral, por lo que se contempla:

- *Divulgar en la sociedad los usos del Catastro.*
- *Desarrollar la conciencia social sobre la corresponsabilidad fiscal.*

En este ámbito debemos partir primordialmente de la relación actual que la sociedad tiene con el Catastro la cual puede establecerse directamente o indirectamente.

- *Directamente:* es cuando el usuario acude personalmente a las oficinas del Catastro y realiza determinadas gestiones; normalmente encaminadas a cumplir ciertos requisitos para otros fines.
- *Indirectamente:* Cuando el usuario como un notario, ingeniero etc, realiza gestiones para un cliente, el cual percibirá al Catastro a través del primero.

En ambos casos el Catastro debe enfocar sus esfuerzos para brindar un servicio de calidad en el cual se enfocan dos aspectos fundamentales:

- *Calidad de la información:* En este aspecto deben considerarse todas las recomendaciones, necesarias a efecto de mejorar día a día la calidad de la información.
- *Calidad del trato al usuario:* Por supuesto que este aspecto es tan importante como el anterior, dado que en ella se verán reflejados todos los esfuerzos realizados y es donde el usuario percibe en primer instancia el Catastro. Esta calidad en el servicio, debería de ser posible y como meta final,

contar con estándares internacionales en el cual contemplen aspectos como:

- Ésta debe permitir que el servicio, pueda establecerse en diferentes regiones y que en cualquiera de estas cualquier usuario pueda ser atendido.
- Establecer procesos mínimos que le garanticen al usuario que en cualquier trámite se pueda establecer una ventanilla única o el mínimo posible de trámites para atender la solicitud del usuario.
- Requerir el mínimo de requisitos al usuario para atender su solicitud, de tal manera que permita la seguridad al acceso de información a terceros. En este sentido deberán establecerse convenios de colaboración estratégicos con otras instituciones a efecto de cumplir con este aspecto.
- Contar con personal calificado y capacitado en trato al cliente, esto también debe incluir el aspecto personal del servidor.
- Establecer flujos de atención; de manera tal que el usuario se desplace el mínimo de distancia para atender su solicitud.
- Apariencia impecable y facilidades para el usuario. El orden visual en la institución marca en el usuario la calidad de la información, es probable que un usuario al percibir desorden y suciedad, pueda relacionar esto con mala calidad de la información.

Los aspectos anotados anteriormente son en parte factores que ayudarán a divulgar en la sociedad los usos del Catastro, dado que el usuario percibirá buena atención y trato. El otro aspecto que conforma la política de difusión en la sociedad de los usos del Catastro depende entre otros de la forma como se venda el producto, y como se maneje la imagen del Catastro y su información, por lo que se debe:

- Establecer controles de calidad del servicio que se presta y considerar todos aquellos aspectos negativos para mejorar.
- Mantenerse informado sobre como percibe la sociedad al Catastro; a través del análisis de la información que salga a través de los medios informativos y mantener una posición abierta a la crítica, considerando la forma en que podamos solventar o corregir los errores.
- Mantener una política de información a través de mecanismos ordenados, que permitan mantener un solo discurso claro hacia la sociedad. Este discurso debe también incentivar a través de diferentes mecanismos hacia la sociedad, la conciencia del pago de impuestos. Los mecanismos que podrían utilizarse sobre todo deben ser enfocados a la juventud y niñez, ya que éste requiere de un proceso lento. Además el Estado debe procurar sin tintes políticos, el promocionar todos los proyectos a favor de la sociedad, dejando claro el insumo tan importante que representa el pago de tributos.

Ámbito profesional

La situación sobre la gestión catastral en Latinoamérica, fundamentalmente gira en torno a la ejecución y mantenimiento de sistemas catastrales estrictamente técnicos, en algunas de ellas con fines fiscales y en otras tantas, solo para conocimiento del territorio con fines jurídicos.

La implementación y desarrollo de proyectos catastrales implican la intervención de un equipo multidisciplinario de un alto nivel de conocimientos técnicos, comprometidos en la gestión y con una visión general de los ámbitos sociales, políticos y financieros, del entorno en que se desarrollan.

Desde diversos puntos de vista, el Catastro es todo un reto para aquel que desee obtener una base de datos fiable y de calidad; sin embargo está claro que las dificultades técnicas por muy difíciles que sean, son sorteables, no así todo el ambiente que se genera alrededor de la gestión del Catastro y más aún las diversas variables que quedan fuera de nuestro campo técnico.

De acuerdo a lo anterior, y conforme al análisis comparativo, es necesario fortalecer aspectos internos que se presentan al gestionar un proyecto catastral, debido en gran medida a la carencia de visión política por parte de los profesionales responsables, y en algunos casos incluso a la falta de confianza y determinación en el proyecto gestionado; por lo que se hace imprescindible, antes de proyectar el Catastro hacia un entorno externo, cimentarlo firmemente, capacitando y concienciando a los funcionarios a cargo de la gestión catastral.

En el ámbito profesional se plantean las siguientes iniciativas:

- Incentivar en las diferentes carreras involucradas en los Catastros, mejorar o completar materias relacionadas con el Catastro. Promocionar la investigación en este aspecto.
- Realizar convenios con instituciones nacionales e internacionales, a efecto de intercambiar experiencias.
- Motivar la participación en foros como el Curso de "Usos y aplicaciones del Catastro", con el propósito de intercambiar ideas, implantar nexos de comunicación y motivar la discusión del tema de Catastro.
- Es claro que el técnico catastral no ha sabido vender su producto, porque no entiende o no se preocupa por entender la clase política. Y lo anterior es fundamental dado que sin el apoyo de la clase política no podremos llevar a cabo nuestros objetivos.
- Los centros de estudio deben preocuparse por formar estudiantes con sentido social, conocedor de su entorno y convencidos tanto de las perspectivas como ciudadano como desde el punto profesional sobre: la importancia que reviste el tema catastral, no solo desde la perspectiva de seguridad jurídica del bien inmueble como la importancia fiscal que tiene.
- En materia informática debe incentivarse la creación de aplicaciones informáticas propias para no crear dependencias con empresas privadas.

Plan de Acción

Ámbito Político

Proyecto de Ley

Las tareas que involucran el proyecto de ley buscan de alguna manera establecer las pautas de acción que nos ayudarán al desarrollo de una gestión catastral regulada. Esto debido a que, a pesar de que en ciertos países existe una ley de Catastro, la misma no se ajusta a la realidad.

Recopilación de toda la Normativa en materia catastral existente

Consiste en una investigación legal la cual busca obtener todas las leyes, normativas, convenios o acuerdos existentes, los cuales estén relacionados con la Gestión Catastral en el país, con el objetivo principal de contar con un documento para el análisis de la situación actual judicial en materia catastral e identificar puntos débiles los cuales se tratarán en los seminarios.

Seminarios varios dirigidos por segmentos de acción

Los seminarios estarán dirigidos por la Institución Catastral y organizados de forma tal que los integrantes estén relacionados con el tema a tratar. (Ejemplo: Relación Registro - Catastro; involucrará a Notarios y Registro Nacional), con el objeto de definir las acciones a tomar para mejorar lo relacionado a cada seminario.

Generación de Convenios interinstitucionales

Los seminarios generarán una gran fuente de información valiosa la cual servirá para definir convenios de cooperación interinstitucional, los cuales se firmarán con las Instituciones competentes. Siendo esto de mucha importancia debido a su facilidad de aprobación.

Generación del anteproyecto de ley

Una vez realizadas todas las acciones anteriores, contaremos con un ambiente óptimo para el desarrollo de un anteproyecto de ley el cual buscará fortalecer la normativa existente en materia catastral que, junto con las tareas de promoción y divulgación a todos los niveles de los usos y beneficios del Catastro, contará con un clima político y social óptimo para su aprobación.

Promoción del Catastro al Sector Político

Mediante el convencimiento de los alcaldes de los diferentes municipios pretendemos llegar a todo el ámbito político. Estas tareas buscan involucrar a nuestros alcaldes en la gestión catastral y promocionar sus actividades mediante publicaciones periódicas.

Desarrollo de un Congreso de Catastro Inmobiliario

Este congreso consistirá en la presentación de ejemplos de municipios iberoamericanos los cuales han tenido una buena experiencia en materia catastral y de los diferentes usos y aplicaciones del Catastro en el nuevo mundo.

Preparación de publicaciones periódicas

Esta tarea consistirá en la realización de un informe por municipio de sus avances en materia catastral. Estas publicaciones crearán una sinergia que permitirá la búsqueda del mejoramiento continuo e interés por parte de los municipios.

Ámbito Social*Concienciación sobre el Catastro*

Debido a la mala percepción que se tiene sobre el Catastro por parte de la población,

en nuestro Plan Estratégico se plantearon objetivos, los cuales buscan crear una nueva percepción a nivel nacional. Estas tareas que se agrupan en este título determinan una política de concienciación, la cual cree un ambiente social óptimo.

Reunión con el Ministerio de Educación

Esta actividad consiste en lograr un diálogo necesario con la institución encargada de la educación en el ámbito nacional, de manera que obtengamos el apoyo de la misma en todas sus competencias. Determinar políticas de cooperación entre la institución educativa y el Catastro Nacional

Reunión con Autoridades Universitarias

Establecer un diálogo con las Autoridades Universitarias de manera que se logren establecer convenios de cooperación a nivel de investigaciones y la inclusión de temas catastrales en sus planes de educación actuales; y la posibilidad de abrir una carrera con una vocación catastral.

Convenios sobre prácticas Estudiantiles en las Instituciones Catastrales

Esta tarea tendrá como base los acuerdos de cooperación firmados con el Ministerio de Educación, los cuales harán posible el desarrollo de programas de Prácticas Estudiantiles en las diferentes Gerencias Catastrales a nivel de educación secundaria.

Reunión con el Consejo Municipal

En esta reunión buscaremos el apoyo de las municipalidades para poder divulgar la información mediante charlas comunales y la distribución de trípticos a la ciudadanía.

Cuadro 1
Calendario para el desarrollo del Plan de Acción

Ámbito Político		Meses															
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
Proyecto de Ley Ribera Alta	Recopilación de la normativa catastral existente	3 MESES															
	Seminarios varios dirigidos por segmentos de acción				12 MESES												
	Generación de convenios interinstitucionales							10 MESES									
	Generación del anteproyecto de Ley											6 MESES					
Promoción del Catastro al Sector Político	Congreso sobre los beneficios del Catastro inmobiliario	3 MESES (preparación y presentación)															
	Preparación de informes periódicos (prensa local)	PERMANENTE															
Ámbito Social		Meses															
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
Concienciación sobre el Catastro	Reunión con el Ministerio de Educación	1															
	Reunión con Autoridades Universitarias		2														
	Convenios sobre prácticas Estudiantiles en las Instituciones Catastrales				PERMANENTE												
	Reunión con los Consejos Municipales			3													
	Charlas en Universidades y Colegios				4												
	Charlas con Dirigentes de Juntas Comunales	PERMANENTE															
Ámbito Profesional		Meses															
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
Formación sobre usos y aplicaciones del catastro	Reunión con los colegios profesionales de temas afines	1															
	Convenios de cooperación, capacitación e intercambio de información		2														
	Realización de concursos sobre publicaciones catastrales	PERMANENTE															

Charlas en Universidades y Colegios

Se preparan unas presentaciones adecuadas a cada uno de los niveles educativos de manera que se promueva el Catastro sus usos y aplicaciones, y el beneficio que el mismo ofrece a la ciudadanía.

Charlas con las Juntas Comunales

Gracias a las conversaciones con el Consejo Municipal podremos realizar reuniones con las juntas comunales de manera que lleguemos de una manera casi personal a la población.

Ámbito Profesional

Formación sobre los usos y aplicaciones del Catastro

Los profesionales en los países latinoamericanos constituyen un elemento indispensable para la utilización de la información catastral, teniendo en cuenta esto resulta necesario el convencimiento de los mismos sobre los usos y aplicaciones posibles de los datos catastrales, de manera que se conviertan en colaboradores de las instituciones catastrales en el futuro. Por tal motivo las tareas agrupadas en este apartado buscan lograr una concienciación, establecer los convenios necesarios y aumentar el interés por parte de los profesionales.

Reunión con los colegios de profesionales de temas afines

Se realizará una reunión técnica en la cual se expongan las variadas virtudes y bondades que ofrece un Catastro actualizado tanto para los profesionales como para el Estado. Teniendo en cuenta que la colaboración entre ambos es de suma importancia para lograr el mantenimiento de la información catastral y proponer mejoras al mismo.

Convenios de cooperación, capacitación e intercambio de información

Luego de realizada la reunión, se procederá a la confección de los respectivos acuerdos o convenios de cooperación los cuales garanticen tanto la calidad de los productos como la forma en que éstos serán dispuestos para su uso. Mediante estos colegios de profesionales se podrán realizar seminarios o congresos sobre temas catastrales.

Realización de concursos sobre publicaciones catastrales

Esta tarea consiste en realizar concursos que busquen aumentar el interés sobre el

tema catastral, lo cual ayudará a mejorar tanto nuestros procesos, como nuestra gestión e imagen.

Análisis de Proyectos de Catastro en Perú, Ecuador, Nicaragua, El Salvador, República Dominicana y Honduras *

En Perú se sigue contando con financiación de ambas I.I.F.F.I.I. para continuar con los trabajos de regularización y administración de tierras, aunque sus necesidades son superiores a los recursos que por esa vía dispone.

En el contexto descrito es posible la necesidad de acometer estudios previos para la formación de un marco coordinado de catastro fiscal y para la integración de los catastros registrales entre sí y su posible coordinación con los municipales. Igualmente un proyecto de extensión y fortalecimiento de los catastros municipales, como el que tiene esbozado el Ministerio de Finanzas, requeriría de estudios previos de necesidades de fortalecimiento de los municipios, y de la institución u órgano necesario para coordinar y liderar la cooperación y para conformar un catastro nacional o al menos un estándar aceptado ampliamente. Ese estudio sería un paso previo a considerar una acción de financiación masiva de equipamiento para los catastros municipales.

El óptimo para esta acción sería un proyecto global de fortalecimiento de los municipios en su capacidad tributaria y catastral, que requeriría de más acciones (apoyo a los levantamientos, formación,...). En ninguno de los aspectos podría trabajar como si todos los munic-

* A modo de ejemplo se expone en este artículo el Proyecto de Catastro en Perú.

Cuadro 2
Análisis F.O.D.A.

Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Personal no capacitado, resistente al cambio. • Problema de comunicación interna y externa. • Falta de visión en la organización. • Falta de Financiamiento. • Inestabilidad Laboral. • Objetivos no muy claros. • Problemas Políticos. • Burocracia. • Procedimientos no adaptados y complejos. • Carencias Normativas. • Pluralidad de Base de Datos internas.
Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de una buena legislación catastral. • Mala imagen debido al fracaso de Proyectos Catastrales anteriores. • Dependencia de la Industria Tecnológica e Informática. • Seguridad de los Datos. • Demanda de los usuarios de la información catastral no satisfecha. • Privatización de la gestión catastral.
Fortalezas
<ul style="list-style-type: none"> • Contar con los datos referentes a los bienes inmuebles del país. • Herramienta para determinar el valor real de los inmuebles del país. • Instrumento para el cálculo de la Base Imponible. • Sirve de apoyo a la planificación territorial. • Seguridad Jurídica.
Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos usuarios de la información catastral. • Mejorar la imagen de las instituciones catastrales. • Reorganización de la Administración Catastral. • Reingeniería de los Procedimientos Catastrales. • Cooperación de las instituciones encargadas de la administración de tierras y gestión tributaria. • Eficiencia debido a la automatización de los procesos catastrales.

pios fueran iguales, y en lo que respecta a los equipamientos debería definir varios niveles de equipamiento para los diferentes municipios en función de sus capacidades y el diagnóstico de las capacidades de los

diferentes municipios. No obstante, como muchas veces lo mejor es enemigo de lo bueno, no debe descartarse una aproximación más adaptativa a la capacidad del país para acometer un reto de esa envergadura de modo que se pueda actuar por etapas o componentes concretos.

La extensión de un catastro moderno puede requerir en muchas áreas remotas, de inversiones en instalaciones auxiliares, comunicaciones y equipos que den garantía de suministro eléctrico. Este aspecto precisaría un estudio previo de detalle en función de los objetivos y áreas de aplicación de un plan de extensión del catastro a nivel municipal.

En cuanto a acciones de formación y capacitación en el ámbito del Catastro-Registro, la situación en el año 2003 en Perú, puede resumirse en que es posible que se requieran acciones de esa naturaleza para consolidar los logros de los programas de registros-catastros legales desarrollados para regularizar tierras rurales y urbanas informales, pero previamente es prioritaria la unificación de los mismos, proceso que se llevará varios años, y el establecimiento de un modelo de operación para el futuro.

Sistemas de Acceso electrónico a información catastral, registral y/o geográfica

Los sistemas de acceso electrónico a información catastral, registral y/o geográfica y de servicios mediante acceso remoto se presentan como una de las herramientas que pueden permitir a los países en vías de desarrollo desplegar una administración capaz de cubrir todo el territorio sin incurrir en incrementos de plantillas inasumibles, incrementar la productividad de sus administraciones para cubrir el déficit de servicio existente (cobertura geográfica y plazos en las tramitaciones y actos administrativos), incrementar la transparencia y poner en valor para el conjunto de la economía y los sectores la información catas-

tral, registral y en general cualquier información territorial asociable a un catastro.

Salvo en el caso de Perú, que cuenta con un Catastro Minero y el proyecto de modernización del registro, no hay iniciativas en marcha y aún en el caso de Perú para abordar proyectos de esa naturaleza es preciso que se desarrollen aspectos institucionales y se adopten estándares que permitan alcanzar los beneficios pretendidos.

No obstante, hay que señalar que este tipo de proyectos, por su conexión con la administración electrónica, suponen una oportunidad inigualable de penetrar en los mercados de valor añadido de los países objeto de estudio. A diferencia de otro tipo de proyectos, cuya reproducción en el mismo país está limitada, este tipo de proyectos puede ser una vía de entrada para una permanencia estable de compañías de servicios de consultoría informática, especialmente en el caso de proyectos orientados a la administración electrónica que suelen requerir la reingeniería de procedimientos y procesos para compañías con experiencia en organización y modernización de la administración pública.

Adicionalmente algunos pueden ser proyectos que, por la ausencia de antecedentes, pueden permitir que los mismos se conviertan en mecanismos de exportación de estándares ya probados por las administraciones españolas, que faciliten en el futuro una mayor competitividad de las empresas españolas habituadas a trabajar bajo esos estándares. Para adquirir este tipo de ventajas se requeriría de una acción estructurada con cooperaciones técnicas institucionales y financiación de proyectos de fortalecimiento institucional y adopción de estándares que prepararán ese camino.

Los proyectos de sistemas de acceso electrónico a información catastral, registral y/o geográfica por el contrario se sitúan, a priori, en condiciones que facilitan su adaptación a las condiciones de los créditos FAD ya que su componente de servicios es un componente de consultoría y servicios

de asistencia técnica de alta cualificación, buena parte de los cuales, en lo referente a tareas de desarrollo informático, puede ser prestado por personal que no requiere su localización en el país destinatario sino que puede ser en un porcentaje elevado personal radicado en España produciendo bajo las especificaciones generadas por el equipo radicado en el país de destino. Si el proyecto incluye el equipamiento informático y de comunicaciones, es posible mantener las cuotas de origen de los bienes dentro de los requisitos de los créditos FAD.

Conclusiones

- El desarrollo Latinoamericano necesita seguridad jurídica sobre la propiedad, por lo cual es indispensable pensar en la construcción de una política nacional de la administración de la propiedad, que se fundamente no solamente en la vida jurídica, sino también en las nuevas transformaciones.
- Una política nacional de administración de la propiedad clara y precisa es la base para la construcción de un sistema general que permita conocer el territorio, a las instituciones privadas y a la población, la actual distribución de la tierra, de bienes inmuebles para la planificación de políticas de desarrollo e inversión, y para dinamizar las economías de los países.
- La realidad latinoamericana en cuanto al tema catastral, guarda mucha similitud tanto en aspectos positivos como negativos. Está claro que técnicamente, se tiene un nivel aceptable, sin embargo la coordinación de la gestión en la administración del Catastro a nivel político es deficiente.
- Debe prestarse especial atención a la calidad de la información, así como la excelencia en la atención del usuario. Se puede contar con información actualizada, pero si no se sabe ofrecer y/o entregar al usuario los productos o servicios, se corre el riesgo de perder credibilidad.

- Cualquier acción encaminada hacia los proyectos catastrales, debe coordinarlas el ente legalmente establecido, dado que si no lo hace, otras instituciones necesitadas de información lo harán, con el riesgo de perder toda iniciativa, por no contar con la potestad legal y además con el agravante de debilitar la acción de la propia institución.
- Deben existir iniciativas coordinadas con las diferentes instituciones, para lo cual se requiere firmar convenios de intercambio y uso de la información, planteando estrategias que fortalezcan la gestión catastral, a efectos de contar con profesionales comprometidos, usuarios satisfechos y una Administración Estatal eficiente y con visión de futuro. ■