

Aplicaciones del Catastro Multifinalitario en la Definición de Políticas de Desarrollo Urbano en Latinoamérica

Diego Alfonso Erba

Miguel Águila Sesser

1. Introducción

América Latina es una región donde el uso del suelo presenta marcados contrastes: la extensa selva del Amazonas vs. sus crecientes áreas de deforestación, grandes regiones despobladas vs. enormes concentraciones urbanas, la coexistencia de la riqueza y de la pobreza en los mismos vecindarios, entre otras. Esta situación deriva, por una parte, del proceso de colonización que se ha caracterizado por la explotación y la ocupación de tierras a cualquier precio y, por otra, al desarrollo de políticas de suelos establecidas por intereses parciales (o aún la falta de ellas), proceso que ha sido facilitado por la persistencia de registros de tierras distorsionados y poco confiables.

Paralelamente, aunque con mayor sutileza y menor visibilidad que la corrupción y que los asentamientos irregulares derivados de ocupaciones ilegales de tierras, la falta de políticas de recuperación de plusvalías y la desigualdad que existe en el cobro de impuestos territoriales en las ciudades latinoamericanas también afecta fuertemente el desarrollo urbano. Aún siendo una fuente de recursos con extraordinario potencial, la mayoría de los municipios no recauda lo que debería pues, en la práctica, todos los cálculos toman como base valores de inmuebles distantes de los comerciales, normalmente registrados en catastros desactualizados e insuficientemente detallados.

Ese panorama no es hegemónico en la región y si bien aún son pocos los sistemas latinoamericanos que generan información territorial completa para las múltiples necesidades del Estado, es perceptible el incremento de responsabilidad que se le está dando a los Catastros como proveedores de datos referidos a la parcela, célula básica del territorio.

Si bien los primeros Catastros fueron organizados con fines meramente recaudatorios, numerosos cambios se han producido en las visiones de la institución y

consecuentemente en el rol que le compete dentro de la Administración Pública. La concepción del Catastro como depósitos de planos para salvaguarda de derechos sobre la tierra o la de “masa de datos” que conforma la base de la fiscalidad inmobiliaria está cambiando, por lo menos en teoría, hacia la visión multifinilaria.

Un catastro moderno es un sistema integrado de bases de datos que reúne la información sobre el registro y la propiedad del suelo, características físicas, modelo econométrico para la valoración de propiedades, zonificación, transporte y datos ambientales, socioeconómicos y demográficos. Dichos catastros representan una herramienta holística de planificación que puede usarse a nivel local, regional y nacional con la finalidad de abordar problemas como el desarrollo económico, la propagación urbana, la erradicación de la pobreza, las políticas de suelo y el desarrollo comunitario sostenible.

Actualmente, aunque con diferentes niveles de intensidad, existen movimientos que procuran transformar a los Catastros Territoriales “tradicionales” en la Sistemas de Información modernos y multifinilarios, desvinculándolos de conceptos fiscalistas para llevarlos hacia un concepto universal de base de datos territoriales disponibles para todos.

2. Evolución del concepto de Catastro Territorial

En general, en América Latina como en la gran mayoría de los países del mundo, los catastros fueron originariamente estructurados con fines tributarios. Se registraban datos que permitían, a través de diferentes métodos, determinar el valor del inmueble y el monto del impuesto. La mayoría de los Catastros Territoriales aún persigue ese objetivo y sus bases de datos conforman el denominado **Catastro Económico** (también conocido como Catastro Fiscal). Entre los numerosos métodos que pueden ser aplicados para la determinación del valor del inmueble, su localización, forma y dimensiones normalmente constituyen elementos esenciales para el cálculo. Estos datos provienen de relevamientos topográficos, geodésicos y/o fotogramétricos y constan en documentos cartográficos y bases alfanuméricas que conforman el **Catastro Geométrico** (también denominado **Catastro Físico** por algunos autores).

Con el pasar del tiempo, los administradores percibieron que el catastro tenía una función mucho más relevante aún que las anteriormente mencionadas y pasaron a organizarlo como complemento de los Registros de Inmuebles, constituyendo así el **Catastro Jurídico**¹. Este modelo económico-geométrico-jurídico caracteriza gran parte de los catastros latinoamericanos. En Argentina, por ejemplo, el Proyecto de Ley de Catastro de la Federación Argentina de Agrimensores – FADA, define al Catastro como el organismo administrador de los datos correspondientes a cosas inmuebles y registro público de los datos concernientes a esos objetos legales de derecho público y privado de su jurisdicción, afirmando que estos constituyen una componente fundamental de la Infraestructura de Datos Geoespaciales del país y forma la base del sistema inmobiliario en los aspectos tributarios, de policía y ordenamiento administrativo del territorio. Específicamente dentro del campo del Catastro Económico, el Art. 12º del citado proyecto de ley atribuye a los organismos catastrales de cada jurisdicción la función de determinar la valuación parcelaria de su territorio, derivando a las leyes locales la potestad de instrumentar los métodos valuatorios jurisdiccionales de base técnica que permitan lograr la equidad impositiva.

En Bolivia, la visión catastral también sigue el tradicional carácter económico-jurídico-físico. El Reglamento de Catastro Urbano lo define como el inventario de las parcelas urbanas del país donde se registran las características geométricas, físicas y económicas de los inmuebles y sus relaciones entre estas y sus titulares de dominio.

Retomando el análisis general de las visiones del Catastro en los países latinoamericanos y restringiéndolo a todos aquellos que poseen régimen de propiedad privada, se verifica que los inmuebles deben cumplir con su función social y por lo tanto son sometidos al poder que el Estado ejerce sobre los mismos para mantener el orden público. Al hablar de orden público lo primero que viene a la mente es la figura de la policía, pero en el contexto territorial que estamos abordando no se trata de la policía civil o militar que cuida del orden social, sino del Catastro que cuida del orden territorial. Surge de esta manera el **Catastro Fiscal** que, como fue apuntado, algunos autores definen como sinónimo de Catastro Económico cuando en realidad se debe considerar

¹ Este concepto ha sido muchas veces confundido con la necesidad de que el Catastro tenga también los datos jurídicos lo cual llevaría a duplicaciones sin sentido. No se debe olvidar que el Catastro trabaja sobre el Objeto de Derecho y no sobre el Sujeto ni el Derecho en sí.

que el Catastro es fiscal pues *fiscaliza* que la propiedad cumpla con su función social, por ejemplo al verificar si los loteos que crean nuevas parcelas se adecuan a las normas urbanísticas.

De acuerdo con lo visto hasta aquí se puede afirmar que un buen Catastro es aquel que contribuye para la distribución equitativa de las cargas tributarias, promueve la seguridad de la propiedad raíz y crea bases para la planificación urbana y regional. Justamente esta última afirmación es la que abrió el camino para una nueva visión: el **Catastro Multifinilarario**. Este registro pasa a contemplar, además de los aspectos económicos, físicos y jurídicos tradicionales, los datos ambientales y sociales del inmueble y de las personas que en él habitan.

La visión más amplia y multifinilararia del Catastro inició después de la II Guerra Mundial y se consolidó a partir de la Agenda 21 aprobada en 1992 durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en la ciudad de Rio de Janeiro y de la Resolución de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos – HABITAT II. Ambos documentos dejan clara la importancia de la información territorial confiable como apoyo a los procesos de toma de decisiones orientadas a preservar el medio ambiente y a promover el desarrollo sostenible.

El Proyecto de Ley de Catastro de Uruguay es uno de los que dentro de Latinoamérica se encuadra formalmente en esta visión al definir al Catastro como el sistema nacional de información sobre los bienes inmuebles, de naturaleza geométrica y demostrativa orientado a un uso multifinilarario, que comprende la recopilación, procesamiento y conservación de los datos necesarios para organizar y mantener actualizado el conjunto de documentos que describen dichos bienes, atendiendo a sus características geométricas, económicas y su destino real o potencial. En este caso interesa destacar que se ha eliminado el clásico vocablo “jurídico” para no entrar en colisión con las competencias del Registro de la Propiedad.

En el Brasil se habla de Catastro Multifinilarario hace más de una década (el primer Congreso Brasileño de Catastro Multifinilarario ocurrió en 1994) y aún así es difícil encontrar algún municipio en el cual el Catastro pueda ser considerado un ejemplo acabado de multifinilaridad.

La Figura 1 representa la evolución de las visiones del catastro y fue creada con base en el concepto de "olas" creado por Alvin Toffler en su conocida obra literaria "La tercera ola".



Figura 1 – Evolución del concepto de Catastro

Es importante destacar que esta evolución no debe confundirse con el simple mejoramiento tecnológico, sino el surgimiento de cambios sustantivos en la conceptualización del uso universal de los datos por parte de múltiples usuarios cuyas actividades se complementan.

Todos los sistemas anteriormente descritos se basan en la unidad de registro denominada *parcela* (aunque en algunos países, como por ejemplo en México y Brasil, la palabra parcela tiene otras acepciones), motivo por el cual son conocidos como *catastros parcelarios*.

El concepto de parcela proviene de la época analógica, cuando aún se trabajaba con documentos cartográficos dibujados en papel y se la representaba mediante polígonos planos. Esta visión es respetada en la mayoría de los catastros latinoamericanos aún cuando la información pasa a ser administrada en formato digital dentro del ambiente de un Sistema de Información Geográfica – SIG.

Dejando momentáneamente de lado la cuestión tecnológica y entrando en el campo jurídico, es posible verificar que en la mayoría de las leyes de la América Iberoamericana la propiedad *va del infierno hasta el cielo*, es decir tiene un desarrollo **vertical** y se extiende del suelo hacia el subsuelo (con las limitaciones del derecho

minero) y hacia el espacio aéreo (con las limitaciones de las normas de derecho aeronáutico). Así, el límite que es el objeto de registro del Catastro es una superficie vertical y no una línea².

La Figura 2 muestra como se distribuye espacialmente la propiedad y deja claro porque cuanto mas vertical es un edificio, más propiedad horizontal existe dentro de él. Esta visión de la propiedad ha impactado al Catastro pues cuando se consideraban solamente a las propiedades verticales era "más fácil" representar cada parcela en un plano.

Así, la administración de los Catastros se torna mas complicada y exige la estructuración de bases cartográficas y alfanuméricas más complejas.

Los estudios de métodos y herramientas que se desarrollan a lo largo del mundo para atender a las citadas necesidades se encuadran dentro del área de **Catastro 3D**, cuya discusión trasciende el ámbito de este documento³.

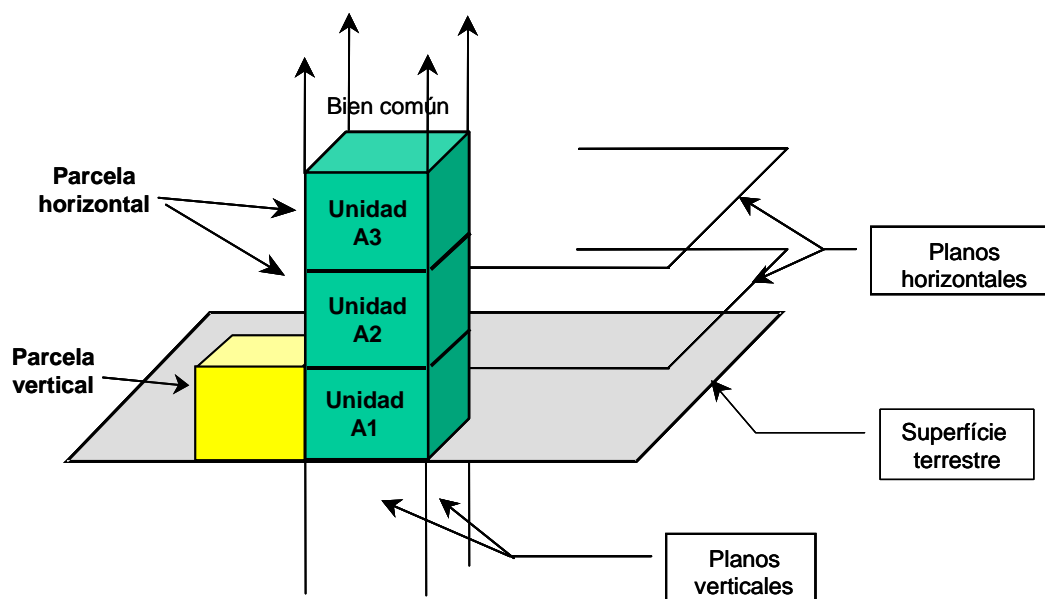


Figura 2 – Representación de parcelas verticales y horizontales

² Las líneas representan a los límites en la cartografía catastral y surgen de la intersección de la superficie que lo materializa (pared, albrado, etc.), con un plano de representación.

³ Mas informaciones en <http://www.juritecture.net/docs.htm>.

3. El Catastro Multifinalitario

En años recientes, la visión del Catastro como un sistema de información multifinalitario ha comenzado a evolucionar y a producir grandes avances, pero también algunos problemas. El origen de estas inquietudes puede hallarse en el concepto mismo del sistema y en las decisiones administrativas que se necesitan para su implementación. Existe una noción frecuente según la cual para implementar un catastro multifinalitario es necesario ampliar las bases de datos alfanuméricas –incluidos los datos sociales, ambientales y también físicos (ubicación y forma), aspectos económicos y jurídicos de la parcela– y vincular esta información a un mapa de parcelas en un Sistema de Información Geográfica - SIG. Aunque este procedimiento es un paso importante, no es suficiente.

La implementación de un catastro multifinalitario implica un cambio de paradigma para su administración y exige nuevas relaciones entre los sectores público y privado. Para que un catastro sea realmente multifinalitario es necesario integrar todas las instituciones que trabajan al nivel de parcela. No es la institución catastral quien debe disponer de la totalidad de los datos en su sistema, sino que su base parcelaria debe ser tomada como referencia para relacionar todos los datos administrados por las instituciones que generan y requieren información territorial, interconectando todas ellas a través de la base cartográfica parcelaria *única* oficial del Catastro y de la nomenclatura catastral de cada parcela. Sólo así será posible extraer, relacionar y cruzar datos provenientes de múltiples orígenes.

Esto significa que no es imprescindible tener equipos computacionales sofisticados, sino buena voluntad de todos los niveles de la Administración para compartir los datos (con o sin esos equipamientos), evitando las duplicaciones de información y de inversiones, viabilizando que todos puedan generar la información temática de su interés, derribando la idea que *el sistema es mio*.

A partir de esta nueva visión, la multifinalidad se consigue mediante la coordinación y no de la centralización. Ciertamente el hecho de hacer uso de la palabra Catastro al hablar de multifinalidad ha llevado a pensar que las actuales instituciones

que administran los datos físico/geométricos, económicos y jurídicos tradicionales deberían asumir la responsabilidad de manejar también las bases sociales, ambientales, etc. Probablemente este error conceptual es el origen de la falta de ejemplos concretos de Catastros Multifinalitarios.

Al pasar del modelo catastral tradicional al multifinalitario no deben resignarse sino potenciarse los cometidos clásicos del Catastro de brindar seguridad a la tenencia de la tierra a través del control de los documentos cartográficos que se elaboren para la correcta identificación de la cosa inmueble, así como mantener y perfeccionar su relevancia fiscal a través de la correcta valuación. Para esto se debe transformar la consideración de la utilidad de un catastro únicamente como vía de conocimiento de valores en los que se basan las cargas impositivas y trasladar el eje de atención de la actividad catastral, hacia el suministro de información territorial geométrica o temática organizada sobre base parcelaria y orientada a su uso para la elaboración de planes de desarrollo, ordenamiento territorial, prevención de asentamientos irregulares, recuperación de plusvalías, etc., sobre bases ciertas aforables y no estimadas.

3.1. *Relacionamiento interinstitucional*

En aquellas jurisdicciones en las cuales el Catastro da respaldo a la propiedad inmueble, es fundamental establecer la conexión entre él y los Registros de Inmuebles. Solo así el sistema de publicidad inmobiliaria funcionará de forma eficiente, salvaguardando los derechos inmobiliarios y dando equidad al reparto de las cargas fiscales. Evidentemente no es necesaria la unión *bajo un mismo techo* o *bajo una misma institución* de ambos registros para lograr una coordinación efectiva que cumpla los propósitos de apoyo a los procesos orientados al desarrollo sustentable.

La citada relación es una condición sinequanon para un buen sistema de Publicidad Inmobiliaria, pero existen otras relaciones que la institución catastral debe establecer con cualquier otro organismo público o empresas privadas que no son triviales y que por lo tanto exigen un trabajo político y administrativo intenso, el cual puede ser materializado a través de diferentes herramientas tecnológicas.

La interconexión de las bases de datos entre las diferentes instituciones debe darse, tal como fue sugerida, a través de un *identificador único* para cada parcela y de

una *base cartográfica común* cuya actualización sea coordinada y costada en conjunto, siguiendo un elemental criterio de ahorro de recursos, financieros, humanos y logísticos.

Enfocando ahora la institución catastral, puede verse que para atender a los prerequisites estipulados, se deben considerar cuestiones *administrativas* y *tecnológicas*. Justamente desde estas dos perspectivas es necesario analizar cómo se puede organizar un sistema catastral, diferenciando conceptos que muchas veces confunden los *procedimientos* ("como operar") con las *herramientas* ("con qué operar"). Términos como *concentrado*, *desconcentrado*, *centralizado*, *descentralizado*, *distribuido* han sido usados con liberalidad para calificar características de funcionamiento de diversos sistemas catastrales o registrales, con especial énfasis al referirse a Catastros Nacionales o a Catastros Municipales o a las diferentes combinaciones de ambos. Los problemas no están en los términos sino en la forma de interpretarlos en cada situación concreta y en cómo se usan.

3.2. Catastros centralizados vs. descentralizados

La gran concentración de la información territorial es una realidad aún en países con régimen de gobierno federal es perceptible. No obstante, el fuerte movimiento de descentralización que caracteriza la Latinoamérica contemporánea y objetiva modernizar el Estado a través de la transferencia de potestades para la jurisdicción municipal, está llegando a las instituciones responsables por la administración del territorio.

Inspirados e ilusionados con la posibilidad de cobrar los impuestos prediales, administrar la información territorial y comercializar productos tales como bases de datos y cartografía, los administradores se muestran interesados en asumir la responsabilidad de organizar y mantener a los sistemas catastrales. Lamentablemente, estas intenciones chocan contra problemas coyunturales crónicos de falta de personal capacitado y de infraestructura, tornando el proceso de descentralización un factor complicador que comprometería el mantenimiento de los datos.

Si bien una de las grandes ventajas de disponer los datos a nivel local es que los tomadores de decisiones pueden accederlos con mayor facilidad en los momentos en que desarrollan planeamientos y toman decisiones, la adopción de un modelo descentralizado que dé libertad a la administración local para organizar su catastro podría ocasionar la coexistencia de sistemas extremadamente detallados y precisos con

otros que prácticamente inexistan. Este hecho, que puede ocurrir inclusive entre municipios colindantes, daría inconsistencia a la información territorial a nivel regional y nacional.

Un modelo centralizado puede facilitar la estructuración del catastro y garantizar la unificación de sistemas cartográficos, de informática, de identificación de parcelas, etc. Paralelamente, puede dificultar la distribución de las informaciones, por lo menos en estos tiempos en que los *eCatastros* están lejos de consolidarse.

A título de ejemplo puede citarse Brasil, país federal de dimensiones continentales que acaba de reestructurar su Sistema Nacional de Catastro Rural y, a pesar de los avances técnicos propuestos por la Ley 10.267/2001, continuará administrándolo de forma centralizada. Situación diferente es la de México, donde si bien más de la mitad de los Estados aún tiene centralizada la información catastral, el trabajo de descentralización ya comenzó con el repase de información a los municipios a través de sistemas compatibles con el sistema central.

En esta discusión vale la pena ojear la Declaración del Catastro para la Unión Europea, la cual afirma que no existen intenciones de unificar los sistemas catastrales de los estados miembros, existiendo no obstante interés en estandarizar productos. Si es posible trabajar con diferentes sistemas catastrales en un continente, tiene que ser posible realizarlo dentro de un país que tenga administraciones descentralizadas.

4. Conclusiones

La mayoría de los sistemas catastrales de América Latina sigue registrando tres tipos de datos según el modelo económico-físico-legal tradicional: el valor económico, la ubicación y forma de la parcela y la relación entre la propiedad y el propietario u ocupante. No obstante, existe un mayor interés en utilizar sistemas de información multifinalitarios. En este proceso de transición, algunos administradores han decidido implementar nuevas aplicaciones catastrales basadas en la tecnología, pero es evidente que no se ha logrado el éxito que ellos anticipaban. Esta incorporación de nuevas tecnologías debe estar acompañada de los cambios necesarios en los procedimientos y la legislación y de capacitación profesional de los empleados públicos.

El Catastro es una gran base de datos que debe ser útil no sólo para fijar valores sobre los que basar impuestos, sino también para la tomada de decisiones que requieran información territorial a nivel parcelario. Puede decirse que el rol del Catastro en el Estado es el organismo encargado de mantener actualizado el inventario del Activo Fijo de la Nación, cual es su riqueza inmobiliaria.

Un dato puede no ser importante, pero todos los datos significan un conocimiento universalizado que conlleva un enorme poder que no puede ni debe estar fuera del Estado. La actividad de contralor de los documentos que sirven de delimitación del alcance territorial del derecho de propiedad es garantía del principio de seguridad en la contratación inmobiliaria.

A medida que continúa la transición hacia catastros multifinalitarios, se implementarán los cambios a través de una revisión minuciosa de la legislación pertinente, formas más accesibles de servicio a los usuarios, colaboración sólida entre las instituciones públicas y privadas que generen y utilicen datos catastrales, y la aplicación de estándares internacionales contemporáneos. Los Catastros Territoriales en América Latina llegarán a ser todavía más eficaces y útiles si generan información que propicie el desarrollo de proyectos orientados a las preocupaciones sociales fundamentales, como la regulación del suelo y el financiamiento de las ciudades.