

Coincidencias y diferencias de los sistemas de Catastro en los países en transición y en Latinoamérica

JORDI GUIMET
PEREÑA

Situación de partida

Países de Latinoamérica

La totalidad de los países cuentan con algún tipo de catastro y en buen número de ellos existen instituciones catastrales que se remontan a bastantes años, incluso, en algunos casos, hasta el siglo pasado. Esto no significa, sin embargo, que los sistemas catastrales se hallen implantados de forma generalizada, sino que, antes bien, puede afirmarse que la mayoría de los países carecen de un catastro propiamente dicho con cobertura nacional.

La situación más común es la existencia de un catastro rústico o rural creado muchas veces para fines ligados al conocimiento y planificación de los recursos naturales y que depende directamente de algún organismo de la Administración Central. Junto a este catastro "nacional" coexisten una pluralidad de catastros municipales creados por los Ayuntamientos con fines fiscales. En numerosas ocasiones, además, pueden encontrarse otros "catastros" dependientes también del Gobierno Central y dedicados a temas específicos como las minas o los bosques.

Existen diferencias importantes entre países con una tradición técnica im-

portante (parte de Argentina, Chile) en los que en el pasado se han elaborado catastros parciales o inventarios generales de calidad o que en la actualidad están realizando un esfuerzo muy importante en esta materia y en pocos años han progresado considerablemente (México), y una mayoría de países en que se han realizado sólo esfuerzos puntuales o el tema del Catastro nunca ha recibido un tratamiento prioritario.

Países del Centro y del Este de Europa

Pueden establecerse dos grandes grupos de países, según el tipo de información territorial que gestionaban al iniciar su transición a un régimen de economía de mercado.

Por un lado, Rusia, Ucrania, Bielorusia, es decir aquellos países más intensamente incorporados al régimen socialista soviético, y por otro, el resto de países centroeuropeos y del Este cuya incorporación a dicho régimen se produce después del fin de la Segunda Guerra Mundial (República Checa, Hungría, Polonia, Croacia, Eslovenia, Bulgaria, ...).

Los primeros disponen, al iniciar su andadura hacia el nuevo régimen económico, de unos completos y extensos catastros, considerados éstos como inventarios de tierras y orientados, espe-

cialmente, a la planificación y control de la producción agrícola. Tanto la Cartografía como la información de las características agrícolas de las tierras (suelo y subsuelo) denotan un exhaustivo y pormenorizado análisis de los usos y condiciones de los mismos, si bien en los últimos años la documentación cartográfica queda desactualizada. En general, son varios los organismos que intervienen en la producción, mantenimiento y análisis de documentación catastral, tanto a nivel local como regional y central, con una división clara de competencias entre todo lo relativo a suelo (tierras) y a zonas urbanas.

Respecto al grupo de restantes países, además de una información cartográfica y documental de características parecidas a la anterior, se estructura en los últimos años, en varios de ellos, una organización catastral y de registro de tierras que, aunque incompleta y ajurídica, mantiene cierta tendencia a equipararse con un catastro actual. Las causas, además de políticas, son culturales e históricas. Este grupo de países parte, pues, al inicio, de una situación más definida, tanto a nivel de información disponible para generar un Catastro como de modelo de proyecto a implantar y de necesidades a cubrir.

Objetivos

Países de Latinoamérica

La existencia de una pluralidad de catastros determina una pluralidad de objetivos, a lo que hay que sumar las diferencias derivadas de las distintas trayectorias técnicas, jurídicas, etc. de cada país. En el caso de los catastros urbanos está claro que el principal objetivo que se persigue a corto plazo es de carácter fiscal. La mejora de la gestión de los impuestos inmobiliarios aparece como razón compartida por la gran mayoría de los países, aunque no sea la única.

En el caso de los catastros rústicos la finalidad fiscal aparece también como importante, pero coexiste normalmente con la necesidad de contar con una base de información fidedigna para la planificación y gestión de los recursos naturales.

En algunos casos, la necesidad del catastro se ha suscitado con ocasión de grandes operaciones de reforma de estructuras agrarias (Costa Rica, Honduras, Venezuela) o procesos de ocupación y privatización de suelos públicos (México). La constatación de la necesidad de proporcionar una base fiable a la información contenida en los Registros de la Propiedad resulta patente no sólo en los países citados sino también en otros como Chile, El Salvador, República Dominicana, algunas Provincias Argentinas etc.

La mayoría de los países tiene planteados procesos de reforma catastral y todos están embarcados, en mayor o menor medida, en la labor de ampliar la cobertura de sus actuales catastros, existiendo la aspiración generalizada de implantar un catastro multifinlatario.

Países del Centro y del Este de Europa

Manteniendo un claro paralelismo con los dos tipos de situaciones o antecedentes descritas en el apartado anterior, y en los cuales pueden enraizarse las razones que explican los respectivos

objetivos, cabe también considerar dos grandes tipos de macroobjetivos, derivados ambos de las necesidades de transición al sistema de propiedad privada y economía de mercado.

Así, el primer grupo de países (Rusia, Ucrania y en menor medida Bielorusia) se orienta claramente a la privatización de la tierra y a su reparto, mientras que los segundos establecen como objetivo prioritario la restitución de la propiedad (con sus sistemas alternativos de compensación), además de la privatización de explotaciones colectivas y el reparto de la propiedad.

En ambos casos, la generación de un Catastro moderno se vincula al sistema jurídico de Registro de la Propiedad, aspecto este último que aparece como prioritario, en todos los casos, dada la necesidad de registrar las operaciones de privatización, reparto y restitución que se han iniciado, con mayor o menor celeridad según países, aún sin la disponibilidad de una base catastral suficiente en la que apoyar la inscripción registral.

También con carácter general, se define la idea del catastro multifinlatario, apoyado en las nuevas tecnologías de la información (informatización, cartografía digital), que precisa fuertes inversiones, un plazo largo para su ejecución y una importante labor de formación de especialistas en las distintas disciplinas que intervienen en los sistemas catastrales y de Registro de la Propiedad.

En el aspecto fiscal, aunque no se regula como objetivo, se han dado escasísimos pasos.

Legislación

Países de Latinoamérica

La mayor parte de los países cuenta con legislación catastral específica, alguna desde fechas tan tempranas como 1817 o el primer cuarto de este siglo. En algún caso, no existe mayor normativa que la previsión genérica de la existen-

cia de un catastro en la normativa que rige el régimen local.

Otros países han introducido modificaciones en fechas recientes, y son muchos los que están replanteando su legislación catastral para acomodarla a los nuevos retos derivados de la voluntad de implantar catastros multifinlatarios.

La experiencia parece demostrar que la normativa existente ha resultado en muchos casos inadecuada y que, en general, se ha aplicado con poco rigor, a la vista de los resultados obtenidos hasta la fecha. Con carácter general puede afirmarse que los países que han carecido de legislación catastral se hallan más atrasados en la formación de sus catastros.

Países del Centro y del Este de Europa

Es evidente que la formulación inicial del cambio político debía ser la promulgación de leyes que enmarcaran el desarrollo de un mercado, estableciendo reglas, condiciones y organizando la Administración para favorecer dichos objetivos.

También con carácter general (pues hay algunas pocas excepciones), la generación del marco legal ha sido, y todavía es, un proceso complejo y en cierta manera confuso, y, en muchos casos, más voluntarista que posibilista, dadas las dificultades de todo tipo que operan en una situación de transición como la vivida por estos países.

Organización administrativa

Países de Latinoamérica

Con carácter general puede afirmarse que existe una competencia legislativa estatal, aunque en algún caso de país federal como México, la legislación quede en manos de las entidades federativas. Salvo en los estados federales, el Gobierno Central asume normalmente algunas funciones en la realización de catastros, con otra clara excepción de

algún país como Perú donde la organización del Catastro queda, casi exclusivamente, en manos municipales.

La distinción entre catastros rústicos y urbanos suele llevar aparejada una diferenciación de competencias, asignándose generalmente los rústicos a los Gobiernos Centrales y los urbanos a las Administraciones Municipales. La competencia municipal no significa que la Administración Central se inhiba totalmente del tema catastral, pues son numerosas las ocasiones en que desde el Gobierno de la Nación se establecen normas comunes o se canalizan programas de cooperación técnica y económica para la implantación de los catastros municipales.

En buen número de casos, el catastro depende del Ministerio o Departamento encargado de las finanzas públicas, aunque, si existe un catastro rural, suele asignarse al Ministerio de Agricultura. En algún caso el catastro se integra en el Ministerio de Obras Públicas, Desarrollo Urbano o equivalente, (Bolivia, México) y existe un ejemplo de integración en el Ministerio de Justicia (Costa Rica).

Países del Centro y del Este de Europa

Este es el apartado más problemático de la reforma y más ilustrativo de la situación general de formación de estructuras, todavía poco definidas, excepto en unos pocos países.

Por una parte, se produce una clara distinción en la concepción y desarrollo de los catastros en las zonas urbanas y en las zonas rústicas, primando éstas últimas, probablemente debido al sentido histórico de la propiedad así como a la mayor complejidad de la privatización y reparto de bienes rústicos no parcelados.

Por otra parte, la pretendida integración Registro-Catastro, en algunos países ya definida y operativa, puede verse lastrada por una falta de legislación clara, motivada, entre otros factores, por la lucha política de competencias entre Ministerios gubernamentales.

Asimismo, la concepción de un organismo catastral unitario y homogeneizador ve difícil su implantación efectiva, debido a, también, cierta lucha competencial entre grandes ciudades y los Ministerios competentes en estos temas, así como a los escasos recursos financieros disponibles por estos órganos centrales, que obligan a delegar funciones hacia órganos de Administraciones inferiores (Regionales y Locales).

Finalmente, no hay un modelo uniforme, en el conjunto de países analizados, sobre la responsabilidad gubernamental en la materia. En general, las competencias en catastro urbano radican en Ministerios distintos a los que ostentan competencias en catastro rústico.

En unos países, la responsabilidad del Registro Jurídico de la Propiedad se concede al mismo Departamento al que ha sido asignado el catastro rústico; en otros, radican en Departamentos diferenciados, con voluntad de coordinarse, incluso con oficinas físicamente compartidas. Cabría exponer una larga lista de Ministerios que, en los diversos países, ostentan la autoridad catastral o registral, bien en solitario, bien en coordinación con otros. Además, en varios de ellos se han creado Organismos "ex-novo", con rango ministerial, con estructuras a veces independientes, que en algunos países actúan como gabinetes staffs coordinadores de los distintos Departamentos con competencias.

La impresión es que aún no ha finalizado el proceso de estructuración administrativa del Catastro y del Registro en la mayoría de dichos países.

Ejecución

Países de Latinoamérica

Aunque existen considerables diferencias en el grado de ejecución del catastro en el conjunto de los países latinoamericanos, en general puede afirmarse que el grado de implantación es bajo, existiendo países donde coexiste un nivel aceptable de información a es-

calas medias sobre el territorio rural y escasa información sobre las áreas urbanas fuera de los principales núcleos de población.

El modelo más generalizado es el de una cobertura de información catastral limitada, en cuanto a catastros rurales, coexistiendo con algunos catastros municipales implantados generalmente en los municipios más importantes. Con la salvedad de que incluso en estos casos es frecuente el desfase entre el catastro y la realidad, dada la intensidad y velocidad de los procesos de crecimiento urbano en muchos de estos países.

Países del Centro y del Este de Europa

Las diferencias entre países, en el grado de implantación de los respectivos modelos, son notables. Con carácter general, puede aceptarse que el mayor grado de ejecución se da en el grupo de países centro-europeos, siendo un factor que ha favorecido dicho desarrollo el tamaño de los mismos (físico y en número de habitantes) y su situación inicial.

En los países del Este (Rusia, Ucrania, Bielorusia,...), se han ido ejecutando diversos Proyectos Piloto, como paso previo a la definición de un modelo propio adaptado a cada país en particular.

En cualquier caso, los elevados recursos financieros que precisan las operaciones de levantamiento y generación del catastro, o bien su actualización y modernización, constituye un freno a las posibilidades de implementación de los sistemas catastrales.

Financiación

Países de Latinoamérica

Como no podía ser menos, uno de los temas recurrentes en la práctica es el de la magnitud de los recursos necesarios y las escasas disponibilidades financieras de estos países. Por esta razón, resulta habitual encontrar financiación internacional en la mayoría de

los esfuerzos de implantación o modernización catastral en estas latitudes.

Generalmente, la financiación del catastro nunca se plantea como posibilidad de autosostenimiento, sino que se parte de la base de que esta institución deberá financiarse a partir del erario público. Ni siquiera en los casos en que la información catastral genera rendimientos fiscales no desdeñables, se plantea la financiación de la labor catastral a partir de sus propios recursos, aunque es un tema que se ha suscitado ya en algunos países.

Países del Centro y del Este de Europa

Existe clara consciencia de lo expresado en el punto anterior sobre los recursos financieros a utilizar. Existen expectativas de financiación por parte de entidades internacionales, a parte de financiación de Proyectos piloto o parciales, a cargo de la Unión Europea y del Banco Mundial.

Empiezan a existir planteamientos, aunque tímidos, para una mínima autofinanciación. Al carecer todavía de fuerza la idea de la aplicación fiscal del catastro, dicha autofinanciación se ve constreñida a los actos de inscripción de títulos.

En cuanto a la fiscalidad, que podría producir unos ingresos vía impuestos sobre la propiedad, ésta se ve muy orientada a los bienes rústicos, quedando las zonas urbanas relegadas como fuentes de ingresos fiscales importantes, a diferencia de lo que ocurre en el resto de Europa. En parte puede ser debido a la primacía del catastro rústico, como se ha expuesto anteriormente.

Conclusiones/Resumen

Países de Latinoamérica

- Existe acuerdo generalizado entre los responsables de los catastros en cuanto a la necesidad de contar con un catastro moderno de carácter multifinanciar, pero esta convicción no se ha traducido todavía, en la ma-

yoría de los casos, en un compromiso suficiente para poner en marcha el esfuerzo legislativo, institucional y financiero necesario. Como consecuencia, existen dificultades en la definición de proyectos de modernización catastral.

- La explosión urbana y los cambios en el régimen de tenencia de la tierra han generado en los últimos decenios una demanda de identificación de fincas y atribución de su titularidad que desborda las posibilidades de los sistemas registrales imperantes.

- En la práctica sigue primando la finalidad fiscal, pero existe un reconocimiento mayoritario del papel del catastro como fuente de información para la planificación urbana y de recursos naturales, así como de la importancia de una adecuada coordinación con los registros públicos de bienes inmuebles sin llegar generalmente a proponer la integración con los mismos.

- El grado de ejecución de los catastros es generalmente muy bajo y se halla más avanzado sobre todo en algunos grandes municipios donde la importancia de los recursos fiscales generados ha justificado claramente el esfuerzo. El mayor protagonismo de los grandes municipios está llevando a que las competencias estatales en la materia pierdan buena parte de su contenido y a que la recaudación fiscal se imponga como finalidad esencial del catastro.

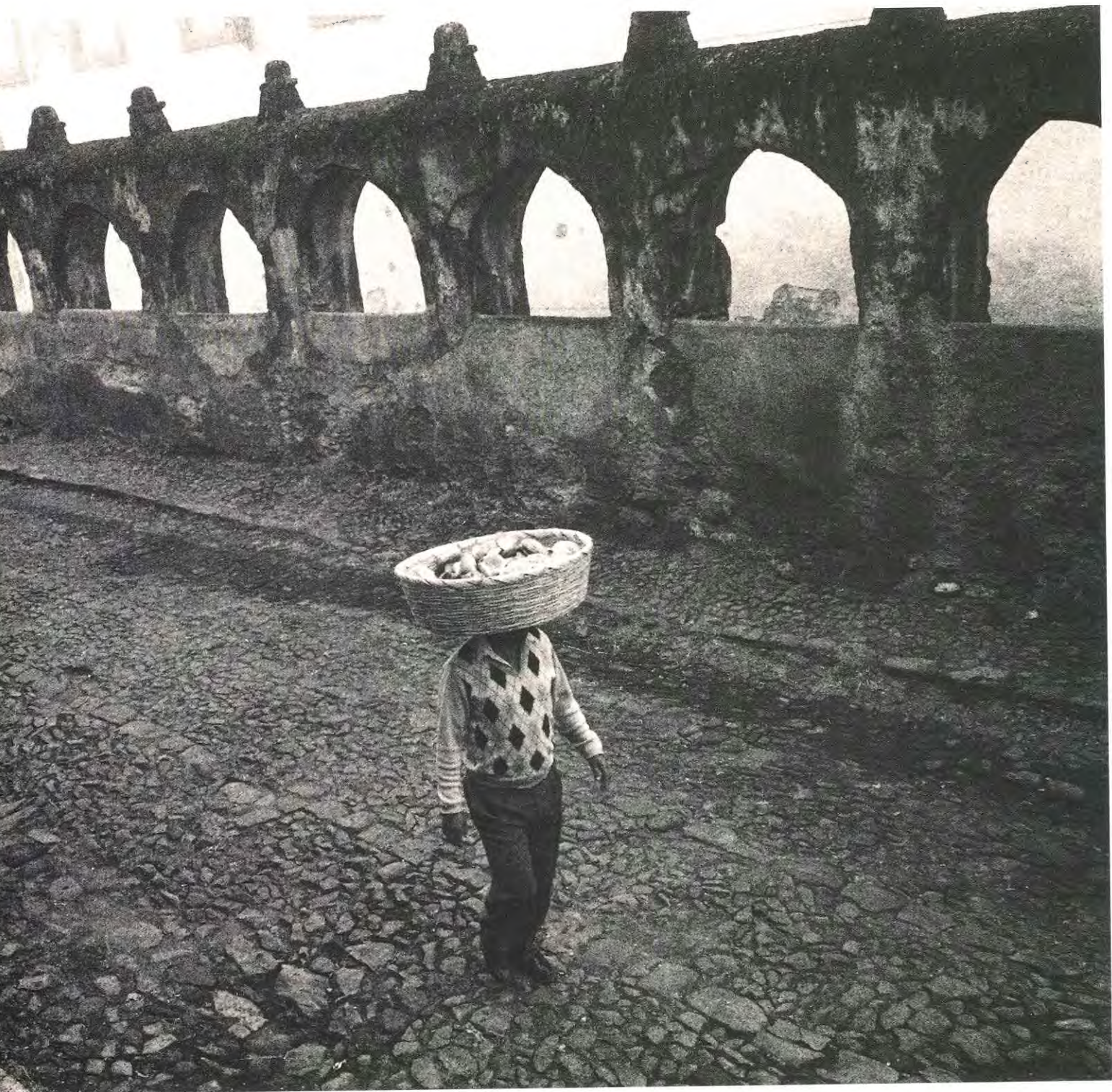
- En general el panorama institucional en Latinoamérica adolece de un proceso de definición en lo tocante al catastro, dada la frecuencia con que se producen cruces y duplicidades de competencias en las distintas Administraciones.

Conclusiones/Resumen

Países del Centro y del Este de Europa

- Unanimidad en la consideración del Catastro como un instrumento imprescindible para la modernización de los países, el desarrollo de la economía





Serge Clément

Cuadro Resumen de los Sistemas de Catastro en países en transición y en Latinoamérica

	Países Europeos	Países Latinoamericanos
Situación de partida	<p><i>Dos situaciones iniciales distintas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Países pequeños, con antecedentes catastrales recibidos. • Grandes países, con inventarios de tierras. 	<p>En general, existen instituciones Catastrales y Registrales.</p> <p>No existe un Catastro con cobertura nacional.</p> <p>Diferentes velocidades.</p>
Objetivos	<p>Privatización y Reparto.</p> <p>Restitución o Compensación.</p> <p>Vinculación Catastro-Registro.</p> <p>Primacía inicial del Registro.</p> <p>Tendencia a Catastro Multifinanciarario.</p> <p>Escasa o nula orientación fiscal.</p>	<p>Gestión impuestos inmobiliarios (urbana).</p> <p>Reforma estructuras agrarias.</p> <p>Sistema de Información multifuncional.</p> <p>Cobertura nacional.</p> <p>Orientación Fiscal.</p>
Legislación	<p>En proceso.</p> <p>Problemas competenciales y organizativos.</p>	<p>Existente. En varios países, modificaciones recientes.</p>
Organización administrativa	<p>Distinción Catastro Rústico y Urbano.</p> <p>Enfasis en Catastro Rústico (tierras a privatizar).</p> <p>Intervención de varios Ministerios.</p> <p>Competencia grandes ciudades.</p> <p>Complejidad integración Registro-Catastro.</p> <p>Organización, en general, no ultimada.</p>	<p>Competencia Estatal o Federal, generalmente, en Catastro Rústico.</p> <p>Registro, dependiendo del Ministerio de Justicia, no coordinado.</p> <p>Catastro urbano, competencia municipal, aunque con normas estatales.</p> <p>Dependencia M^a Finanzas o Agricultura.</p>
Ejecución	<p>Pequeños países: adaptación rápida.</p> <p>Grandes países: Proyectos piloto, Fase Estudio.</p>	<p>Baja implantación. Catastro urbano en grandes municipios. Poco actualizados.</p>
Financiación	<p>Descansa en recursos exteriores internacionales.</p>	<p>Descansa en financiación internacional, aunque últimamente también con recursos propios o autofinanciación.</p>

del mercado y base para el Registro de la Propiedad, con el que debe producirse la coincidencia, integración o coordinación.

- Objetivos que priorizan inicialmente los aspectos sustentadores de la privatización de la tierra (zonas rústicas), reparto y/o restitución.

- Escaso énfasis inicial en el catastro urbano y en la fiscalidad potencial deri-

vada de la imposición sobre la propiedad.

- Dificultades, salvo excepciones, en la definición de un modelo operativo, estructurador y vertebrador de una organización única y especializada. Problemas de definición de competencias orgánicas y diversificación de responsabilidades entre varios Departamentos, Organismos, Instituciones y Empresas

así como entre diferentes niveles de Administración.

- Dificultades financieras para abordar una generación o construcción de un sistema catastral. Tentativas a través de Proyectos Pilotos. Dependencia de financiación exterior.

- Fuerte énfasis en la disponibilidad de cartografía digital nueva como base geométrica condicionante para la creación del Catastro, así como en aspectos técnicos y tecnológicos ligados a la disciplina topográfica y cartográfica, y a tecnologías de la información, lo cual puede producir situaciones de paralización de algunos proyectos.

Diferencias y coincidencias entre ambos grupos de países

Diferencias

- Objetivos prioritarios distintos, unos destinados a la reforma económica, otros orientados a la modernización de los sistemas locales.

- Menor énfasis, en los países latinoamericanos, en la coordinación o integración entre Registro de la Propiedad y Catastro. También en las exigencias técnicas de una cartografía topográfica base de la catastral.

- Mayores posibilidades, en países del Este, de obtener la referida integración o coordinación Registro-Catastro, al encontrarse en una fase inicial de creación de estructuras administrativas. En cambio, en los países latinoamericanos, existe ya consolidada la institución del Registro de la Propiedad, si bien escasamente coordinada con la institución catastral.

- Incipientes fórmulas de autofinanciación ensayadas en algunos países latinoamericanos.

- Clara orientación de los países latinoamericanos hacia el catastro urbano y en la aplicación de figuras tributarias que gravan la propiedad, tanto rústica como urbana. En general, orientación de la recaudación fiscal hacia la dotación de recursos a las municipalidades.

Coincidencias

- Consideración del Catastro como instrumento de modernización del país, resaltando su concepción multifuncional y sus aplicaciones a la planificación territorial, medio ambiente, etc.

- Tratamiento diferenciado del catastro rústico y el urbano.

- Utilización habitual en la reforma de estructuras agrarias.

- Dificultades de financiación de los Proyectos Catastrales. Planteamientos poco consolidados en lo que respecta a fórmulas de autofinanciación.

- Diversificación de competencias entre varios Departamentos Ministeriales y varios niveles de Administración.

- Peso político de grandes municipios, con tendencia a asumir autónomamente las competencias catastrales. Con ello, dificultades de potenciar un Sistema de Información Catastral homogéneo y coherente y de plantear inversiones en Proyectos globales a nivel de país.

Conclusiones finales

1. El Catastro es un instrumento imprescindible para cualquier país, con capacidad para cubrir diversos objetivos.
2. La centralización de competencias y una estructura administrativa suficiente que gestione tanto el catastro rústico como el urbano, son condicionantes para generar y mantener un Sistema Catastral de cobertura nacional, así como para la eficacia de las inversiones que deban aplicarse a los Proyectos.
3. El desarrollo legislativo y el acuerdo político debe amparar lo mencionado en el punto anterior.
4. La participación y colaboración de los gobiernos locales es imprescindible para el funcionamiento del Sistema, especialmente en lo referente al catastro urbano.

5. La aplicación de una fiscalidad inmobiliaria, soportada por el Catastro, debe ser contemplada, dentro del contexto de las políticas fiscales de cada país, como una fórmula de autofinanciación.

6. El Sistema Catastral debe ser soporte del Sistema de Registro de la Propiedad. Ambos deben estar coordinados, en los casos en que constituyan instituciones diferenciadas o bien en los casos en que, por razones diversas, se generen en tiempos diferentes. ■

Jordi Guimet Pereña

*Gerente Regional del Catastro
de Cataluña.*

*Ministerio de Economía y Hacienda.
ESPAÑA.*