

Propuesta: Fortalecimiento del Catastro y Registro de la Propiedad en las Américas

Departamento para la Gestión Pública Efectiva

Secretaría de Asuntos Políticos

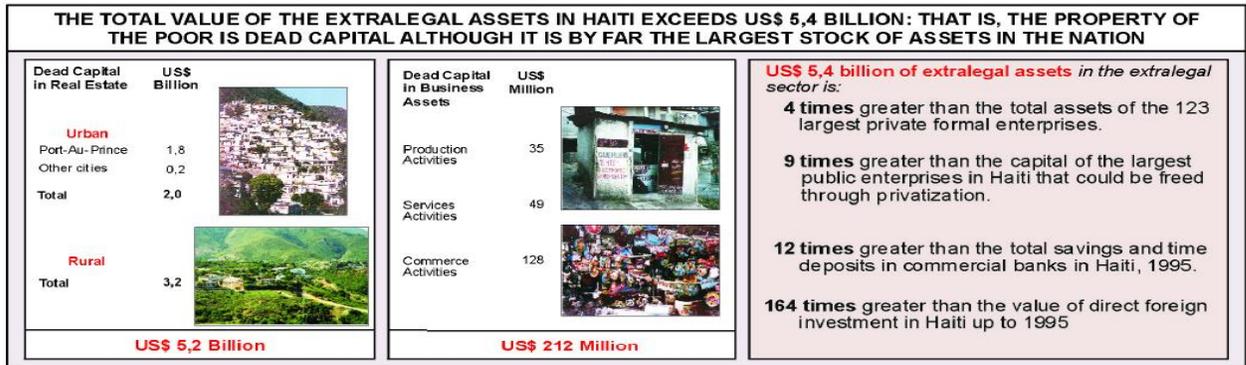
I. INTRODUCCIÓN

A pesar que América Latina y el Caribe no fueron afectadas económicamente por la crisis económica mundial de la última década a los niveles de aquellos países cuyas economías dependen principalmente de sus mercados de capitales, estas dos regiones han logrado mantener sus economías y con excepción de algunos casos aislados, se reporta un favorable y estable crecimiento económico. Sin embargo, la experiencia de la crisis financiera y sus repercusiones sociales de los últimos 8 años han dejado grandes experiencias para aquellos países en crecimiento que buscan fortalecer sus mercados de capitales y bienes raíces, atraer mayor inversión, pero sobre todo, que buscan el bienestar social mediante el fortalecimiento del Estado de Derecho y de instituciones de gobierno que redunden en el mejoramiento de la gobernabilidad democrática.

Adicional a los estragos económicos generados por la burbuja de bienes raíces de mediados de la primera década del siglo XXI, países como Egipto y otros regímenes a nivel global, experimentaron una generalizada inconformidad social (rápidamente masificada a través de las redes sociales), las cuales reflejaban el alto nivel de frustración y desencanto de los ciudadanos (mayormente las nuevas generaciones y clase media) frente a unos gobiernos en cuyo futuro se dificulta vislumbrar la definición de la propiedad privada y/o el acceso a ésta, así como la salvaguardia de los derechos relacionados.

Siendo Latinoamérica la región más desigual del mundo, es importante reflexionar también sobre los aspectos económicos y sociales que pudieran gradualmente apoyar acciones tendientes al cierre de esta brecha de desigualdad. Una de las herramientas de gobierno, como política pública, que puede aportar grandes beneficios en este sentido es el Catastro como eje de la administración de tierras y propiedades, y frente al potencial de su impacto económico y social. Esta función del Estado es pieza clave del engranaje de administración del Estado cuando es incorporada como una función angular para planeación, aspectos fiscales, y de generación de política pública como lo puede ser inclusión social, desarrollo sostenible, promoción de inversión, entre otros. Sin embargo, para poder ser esa función angular, se requiere el fortalecimiento de la normatividad e instituciones catastrales y registrales.

Uno de los ejemplos más representativos que ayuda a explicar la complejidad de esta interacción es Haití. Un país con una población estimada de 10.4 millones de habitantes, 27,550km² y aproximadamente 1.3 millones de propiedades (estructuras, viviendas, parcelas), de las cuales solo una mínima parte han sido catastradas y/o han sido asignadas un registro de propiedad formal. El resultado de esta situación es un aproximado de 5,4 billones de dólares en activos de la económica nacional “perdidos” y que difícilmente podrán ser parte de un mercado formal de bienes raíces o generar recursos al Estado, a la vez que restringe las posibilidades del desarrollo de un sistema de crédito bancario y de acceso a la propiedad a sus ciudadanos.



Fuente: Instituto Libertad y Democracia, 2010

Extrapolando el ejemplo Haitiano a la región, América Latina y el Caribe cuenta con aproximadamente 600 millones de ciudadanos, con una extensión de 21,069,500 km² donde aproximadamente 43% de su territorio (9,013,532.10 km²) todavía necesita ser integrado al catastro. Hacer el catastro y registrar las aproximadas 1,407,951 propiedades pendientes en este territorio no solo le permitiría a los países conocer completamente el estado de sus tierras, sino que también podría añadir un ingreso estimado por concepto de impuestos al gobierno central y local de \$158,805,583 dólares y un estimado de \$31 billones de dólares en activos fijos – formalmente transables - a la economía regional.

Por ejemplo, de acuerdo a información del 2012, en Argentina, solo 7 de 12 provincias estudiadas tienen más de 90% de su catastro concluido mientras las otras 5 provincias tienen solo entre 50% a 80%. En Brasil, la municipalidad de Campiñas contiene información catastral para solo 70% de su territorio, mientras que en Chile, de acuerdo a la División del Catastro Nacional de los Bienes del Estado, Ministerio de Bienes Nacionales, el reporte muestra que su catastro cubre solo entre el 31% al 40% del territorio. Ciudades como Quito reportan solo entre 21% al 30%, mientras que Guatemala reportó entre 31% al 40%.¹

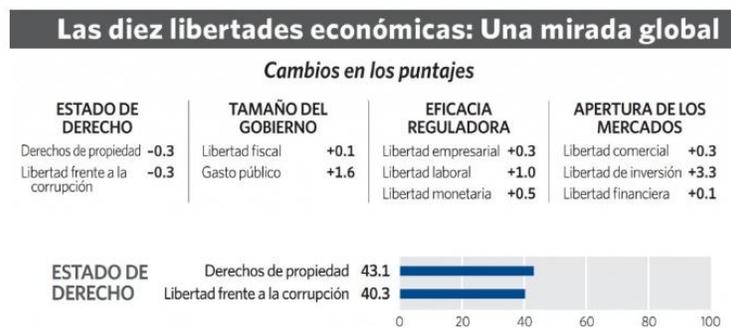
En países reportando un mayor porcentaje de realización de catastro, los ingresos gubernamentales incrementaron radicalmente. En el caso de Colombia, la mejora de su sistema de catastro de 2000 al 2008 resultó en un incremento de ingresos de 55.70% en impuestos a la propiedad, lo cual se traduce en un incremento de \$960 a \$1495 millones de dólares respectivamente, mientras que en El Salvador, una muestra de 11 municipalidades muestran un incremento de 110.87% en ingresos para un total de \$220,163.43 millones de dólares, en el primer año que un proyecto de modernización de catastro ha sido implementado. Se espera que las mejoras y las actualizaciones de catastro en los países puedan dar resultados similares en el resto de los países de la región.

La propiedad privada es un derecho. Consagrado en el Artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la propiedad privada constituye uno de los aspectos trascendentales del ser

¹ Datos tomados del CPCI – Reporte Data Catastro 2012. CPCI: Comité Permanente del Catastro de Iberoamérica.

humano. Artículo 17: 1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente; 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Una investigación a nivel mundial de la fundación Heritage a través de una publicación llamada “índice de Libertad Económica”, ha concluido que los ciudadanos gozan de un mayor índice de libertad política en países en los que se respeta el derecho ciudadano a adquirir, a operar, a desarrollar y a transmitir la propiedad privada de la tierra, de la industria, de los servicios, de la banca y de todos los componentes económicos de una nación. Sin embargo, de acuerdo al último reporte (2014) Los puntajes promedio descendieron en el aspecto del Estado de Derecho, perdiendo además los derechos de propiedad y la libertad frente a la corrupción 0.3 puntos cada uno; así:



Los puntajes evaluando los derechos de propiedad en doce países han descendido y algunos gobiernos han tratado de justificar las expropiaciones y nacionalizaciones basándose en la tempestad económica global. El promedio del puntaje global de libertad frente a la corrupción continúa a la zaga del resto de componentes de la libertad económica. Las poblaciones de algunos países han respondido a las represivas normativas económicas de sus gobiernos con manifestaciones que en ocasiones se han tornado violentas.

Fuente: Heritage Foundation, Índice 2014 de Libertad Económica

En las Américas, de acuerdo al Artículo 11 de la Carta Democrática Interamericana (CDI), “La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente”; sin embargo, democracia y desarrollo son intrínsecos al Estado, que definido por sus componentes: población, territorio, gobierno y soberanía, es responsable de articular adecuadamente los diferentes “componentes fundamentales del ejercicio de la democracia; a saber: transparencia, integridad, gestión pública, respeto por los derechos sociales y libertad de expresión” (CDI ART.4)

Siendo territorio uno de los elementos fundamentales del Estado, es perentorio, entonces, que las instituciones de gobierno del Estado identifiquen, conozcan y administren oportuna y adecuadamente su territorio, así como las diferentes actividades y usos sobre éste, en función de “La promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia” (CDI ART. 13). Para poder administrar eficiente y transparentemente el territorio y apoyar así el desarrollo y fortalecimiento democrático,

metodologías y tecnologías han sido desarrolladas. Catastro, definido como la función de gobierno dedicada al inventariado de parcelas sobre el territorio del Estado, representa hoy por hoy la principal herramienta pública de la administración y gestión del territorio.

En apoyo a estos mandatos, la OEA ha trabajado durante los últimos 10 años en el desarrollo de instrumentos de apoyo al catastro y hacia la generación de ambientes de diálogo e intercambio entre autoridades catastrales nacionales y municipales para el fortalecimiento de capacidades catastrales. Algunos de estos instrumentos son el Toolkit de Catastro y Registro como una completa herramienta en línea que brinda a los gobiernos de la región una serie de recursos metodológicos para hacer y modernizar catastro; 2. La generación de 3 instancias de capacitación en catastro: Introducción al catastro, modernización catastral, y uso de la tecnología SIG en el catastro, donde a la fecha se han capacitado alrededor de 2,000 funcionarios públicos; 3. Proyectos de asistencia técnica para fortalecer catastro como MuNet Catastro con participación de Chimoré en Bolivia y Cuenca en Ecuador (por mencionar algunos), y de diagnósticos catastrales como en Haití, Aiquile en Bolivia o Catamarca en Argentina; y 4. al igual que el apoyo a espacios de cooperación sur-sur para el intercambio de experiencias concretas, como el caso de la generación de un proyecto de construcción de un sistema de direcciones para Antigua y Barbuda, apoyado por los gobiernos de Colombia y México, y aportes de tecnología SIG y GPS de socios de sector privado como ESRI y Trimble Navigation.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, persisten limitaciones normativas, técnicas e institucionales para la consolidación de los catastros como una herramienta básica de gestión de territorio del Estado. Para fortalecer el apoyo a los sistemas catastrales de la región, esta propuesta promueve en primer lugar la articulación de una red interamericana de catastro y registro de la propiedad de las instancias nacionales catastrales y registrales de los Estados Miembros, como espacio máximo de articulación de diálogo técnico y sobre políticas de fortalecimiento catastro-registro; de intercambio de experiencias y capacitación; cuyo propósito será servir de espacio para motivar la adopción de reformas, proyectos e iniciativas, que den lugar al fortalecimiento de los catastros de la región.

II. OBJETIVO

Promover el fortalecimiento de las instituciones de catastro y registro de la propiedad de América Latina y el Caribe como una de las herramientas de la administración pública para el mejoramiento de la gobernabilidad democrática y el desarrollo económico.

III. OBJETIVOS ESPECIFICOS

- a. Generar conocimiento aplicado en catastro y fortalecer capacidades de recurso humano.
- b. Promover y generar espacios de diálogo político y técnico en catastro y registro.
- c. Promover el intercambio de experiencias catastrales y apoyar al establecimiento de una comunidad de práctica especializada.

- d. Contribuir al fortalecimiento de mecanismos de cooperación sur-sur entre países para la transferencia de soluciones catastrales y registrales.
- e. Sensibilizar autoridades y tomadores de decisiones sobre la importancia estratégica del catastro.
- f. Promover el fortalecimiento catastral como herramienta de Gobierno para:
 - i. Una administración pública más eficiente y transparente,
 - ii. Empoderamiento ciudadano,
 - iii. Desarrollo económico y sostenible,
 - iv. Ordenamiento territorial rural y urbano,
 - v. Administración de Tierras,
 - vi. Gestión de desastres naturales.
- g. Apoyar al mantenimiento de vigencia de una agenda técnica y política de catastro y registro de la propiedad en las Américas.

IV. COMPONENTES Y ACTIVIDADES (30 meses)

IV.1. Generación de Conocimiento y Fortalecimiento de capacidades catastrales en las Américas

- Investigación: Desarrollo de 5 estudios sobre modernización catastral y su rol en fortalecimiento del Estado de Derecho y desarrollo económico:
 - o Manual de Catastro (procesos, metodologías y tecnología).
 - o El catastro multipropósito y las políticas públicas.
 - o Geo-referenciación catastral y planificación rural y urbana.
 - o Derechos de la mujer y propiedad.
 - o El Potencial económico del catastro sostenible: impuestos, mercado de bienes y sociedad.
- “Mapeando Catastro”: Implementación de estudios catastrales subregionales (5 subregiones: Norteamérica, Centroamérica, Caribe, Región Andina y Cono Sur)
Nota: se prevé la implementación de un encuentro temático con los Directores de Catastro de los Estados Miembros de la OEA para la presentación y diálogo sobre los estudios desarrollados.
- Capacitación (750 servidores públicos)
 - o En-línea
- Desarrollo del Boletín de catastro de las Américas (publicación bimensual)

IV.2. Red Interamericana de Catastro:

Creación de la Red Inter-Americana de Catastro y Registro de la Propiedad; espacio hemisférico de interacción, coordinación y colaboración entre las Direcciones Nacionales de Catastro y Registro de la Propiedad para el intercambio de experiencias exitosas, discusión técnica y sobre políticas catastrales, entre otros. La Red promoverá una agenda técnica y de políticas de desarrollo y avance del catastro para una gestión pública más transparente, eficiente y participativa, a la vez que impulsará la apropiación de principios para fortalecer la gobernabilidad democrática y el desarrollo social y económico a través de este.

Tomando como referencia la experiencia exitosa de las redes RICG y RedGealc (Red Interamericana de Compras Gubernamentales y Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe) que coordina el DGPE como Secretaría Técnica, la Red Interamericana de Catastro y Registro de la Propiedad emulará el trabajo de estas dos redes para la generación de fructíferos espacios que promuevan la nivelación de conocimientos y a través de esto la adopción de reformas catastrales y registrales en los Estados Miembros de la OEA. El trabajo del DGPE en la articulación de la Red velará por la sostenibilidad temática, política y financiera de ésta, junto a los países y los demás organismos de apoyo que se suscriban a la iniciativa, así como su dinamización.

Algunos asuntos de consideración en la creación y dinamización de la Red:

- Convocatoria y diálogo con Instituciones catastrales (para la conformación de la Red y apropiación de esta por parte de los países).
- Convocatoria a Organismos de Apoyo (vinculación de socios técnicos y de financiamiento de las actividades).
- Generación de un Comité Ejecutivo (para establecer un grupo de gerencia y para la toma conjunta de decisiones).
- Definición de Capítulos o subregiones (para un abordaje temático más equilibrado entre pares de similares condiciones).
- Planeación de Actividades:
 - Conferencia Anual (sesiones públicas y privadas como el principal foro de reunión e interacción de la Red. Se abordan agendas temáticas y de pertinencia del trabajo y futuro de la Red).
 - Talleres Regionales (encaminados al trabajo acotado con miembros de una misma subregión, de acuerdo a necesidades y prioridades propias de la subregión).
 - Talleres Temáticos de capacitación (espacios in-situ y en-línea dedicados al abordaje transversal de aspectos técnicos de catastro mediante el análisis de experiencias exitosas y diálogo sobre reformas).
- Implementación del Portal de Catastro de las Américas: (como la herramienta aglutinadora y punto focal de la Red en la disseminación de información sobre sus miembros, actividades, conocimiento y datos sobre la realidad catastral de las Américas. El portal también contará con herramientas de interacción e intercambio de soluciones entre miembros); algunos de los componentes:
 - Biblioteca Catastral.
 - Observatorio del Catastro de las Américas.
 - Desarrollo de herramienta Oferta y Demanda de soluciones (cooperación sur-sur).

IV.3. Proyectos de asistencia técnica: (dirigidos a atender necesidades puntuales de acompañamiento en la implementación de iniciativas catastrales):

- Estudios y diagnósticos catastrales a instituciones y estrategias centrales o descentralizadas de catastro. Los proyectos comprenden: Misiones de diagnóstico y capacitación, reportes y recomendaciones, y acceso a recursos técnicos para el fortalecimiento de capacidades.
- Apoyo en la implementación de proyectos de:
 - o Desarrollo de estrategias de modernización catastral,
 - o digitalización de archivos catastrales,
 - o implementación de sistemas, metodologías y procesos catastrales,
 - o Acompañamiento de procesos de reformas.
 - o implementación de catastros municipales; entre otros.

V. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Las iniciativas de esta propuesta contemplan una búsqueda diversificada de financiamiento para su implementación, donde también se contemplen montos menores de contrapartida por parte de los gobiernos e instituciones donde se lleven a cabo las actividades. Se implementará una búsqueda de financiamiento entre agencias de cooperación internacional de diferentes países (AECID, GIZ, USAID, etc), instituciones financieras internacionales (CAF, Banco Mundial ,FMI, BID, etc), ONG's, fundaciones y sector privado.

VI. SOCIOS

En el transcurso de la implementación de actividades de catastro de la OEA se ha trabajado con un número amplio y diverso de instituciones socias. Esta interacción ha permitido fortalecer relaciones institucionales que incluso han contemplado la posibilidad de ofrecer apoyo preliminar, técnico y financiero, a esta iniciativa. Junto al Banco Mundial, algunas de los potenciales socios de esta iniciativa son:

- Direcciones Nacionales Generales de Catastro y Registro de la Propiedad.
- FIG: Federación Internacional de Agrimensores.
- UINL: International Union of Notaries.
- IPGH: Instituto Panamericano de Geografía e Historia.
- Lincoln Institute of Land Policy
- ILD: Instituto de Libertad y Democracia.
- Universidad de Jaén.
- Heritage Foundation
- NED: National Endowment for Democracy.
- ActionAid.
- MercyCorp.
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CAF: Banco de Desarrollo de América Latina.
- IFC: Corporación Financiera Internacional.
- * CARTAC en el Caribe.

- USAID - Fondo Español y AECID – GIZ, etc
- Otras agencias internacionales de Cooperación u otros.
- Fundación Omydiar y otras fundaciones.
- Sector Privado:
 - * Stewart. * ESRI. * Trimble.
 - * Leica. * Futuver. * Thomson Reuters.
 - * DigitalGlobe. * Otras. * Geosystems.

VII. FUENTES DE INFORMACION:

- Heritage Foundation; Índice 2014 de Libertad Económica: <http://www.libertad.org/indice>
- Declaración Universal de Derechos Humanos: <https://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Carta Democrática Interamericana:
http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm

VIII. PRESUPUESTO Y CRONOGRAMA

Propuesta: Fortalecimiento del Catastro y Registro de la Propiedad en las Américas - Budget and Timeline																																
Actividad	Valor total	Contraparte País	Mes																													
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
1. Generación de Conocimiento: Fortalecimiento de capacidades catastrales en las Américas	\$ 381,350.00																															
1.1. Investigación y Encuentro Catastral	\$ 206,500.00																															
1.1.1. Estudios Temáticos x 5	\$ 55,000.00			x	x	x	x	x	x	x																						
1.1.2. Estudios Subregionales x 5	\$ 65,000.00			x	x	x	x	x	x																							
1.1.3. Encuentro Catastral	\$ 86,500.00	\$ 25,000.00												x	x	x																
1.2. Desarrollo del Boletín de Catastro de las Américas	\$ 33,600.00			x		x		x		x		x		x		x		x		x		x		x		x		x		x		
1.3. Capacitación Catastral en-línea 750 participantes (3 cursos = 3 grupos de 250)	\$ 141,250.00						x								x																	
2. Implementación de la Red Interamericana de Catastro y Registro de la Propiedad	\$ 625,000.00																															
2.1. Reuniones Subregionales	\$ 179,500.00																															
2.1.1. Subregion Norteamérica	\$ 35,900.00	\$ 18,050.00				x																										
2.1.2. Subregion Centroamérica	\$ 35,900.00	\$ 18,050.00																														
2.1.3. Subregion Caribe	\$ 35,900.00	\$ 18,050.00																														
2.1.4. Subregion Andina	\$ 35,900.00	\$ 18,050.00								x																						
2.1.5. Subregion Cono Sur	\$ 35,900.00	\$ 18,050.00									x																					
2.2. Conferencia Anual (2015-2016)	\$ 240,300.00	\$ 58,000.00													x																	
2.3. Talleres Temáticos	\$ 107,700.00																															
2.3.1. Taller temático 1: Modernización Catastral; innovación y políticas para una Gestión Pública eficiente y transparente	\$ 35,900.00	\$ 18,050.00																														
2.3.2. Taller temático 2: Catastro Multipropósito; Desarrollo económico e Inclusión Social	\$ 35,900.00	\$ 18,050.00																														
2.3.3. Taller temático 3: Catastro y Política Pública	\$ 35,900.00	\$ 18,050.00																														
2.4. Portal de Catastro y Registro de la Propiedad	\$ 97,500.00			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
3. Proyectos de asistencia técnica	\$ 7,000.00																															
3.1. Estudios y diagnósticos catastrales (cada mision)	\$ 7,000.00																															
3.2. Implementación de proyectos	\$ -																															
3.2.1. Proyectos de acuerdo a solicitud (montos sujetos a necesidades cada proyecto)	\$ -																															
SUBTOTAL	\$ 1,013,350.00	\$ 227,400.00																														
Contrapartida	\$ 227,400.00																															
Subtotal despues de contrapartida	\$ 785,950.00																															
ICR - Indirect Cost Recovery 12%	\$ 107,175.00																															
TOTAL	\$ 893,125.00																															

Preguntas sobre este documento, por favor contacte a:

Mike Mora (mmora@oas.org)
Organization of American States

and/or

Enrique Pantoja (epantoja@worldbank.org)
World Bank