



Coloquio Internacional de Estudiantes Geografía y Medio Ambiente

El catastro urbano: Una herramienta fundamental para garantizar ciudades sostenibles

Lic. Salas Parra, Héctor José (hectorjosesalas@gmail.com)
Geógrafo

Facultad de Letras y Ciencias Humanas
Especialidad de Geografía y Medio Ambiente



PUCP

Resumen

¿Puede realmente una ciudad ser sostenible por tiempo indefinido? Desde que se gestaron en 1992 los lineamientos del plan de acción de la Agenda 21 en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el tema de sostenibilidad ha tenido múltiples vertientes y cuestionamientos. Visto como un proceso de enriquecimiento de contenidos, la inquietud por rediseñar, reinventar y reestructurar particularmente a las ciudades ha impulsado resultados paulatinos e interesantes. La ciudad vista como un todo, pudiera llegar a ser sostenible, más no debe olvidarse que es un “organismo vivo” constituido por innumerables subsistemas que le adjudican un particular nivel de profunda complejidad. Solamente se tratarán aquí los resultados del tratamiento y administración de uno de sus recursos más valiosos: la tierra en donde se emplazan los centros urbanos. Experiencias como la de Venezuela, México y Brasil sirven de referencia para apreciar cómo el catastro puede no solamente coadyuvar a generar ingresos por su carácter de autogestión, sino que permite abrir un abanico de posibilidades como por ejemplo, la creación de bancos de tierras, siendo estos un primer paso para la sostenibilidad urbana.

Palabras clave: Ciudad, catastro urbano, sostenibilidad, bancos de tierra.

Introducción

A finales de los años 70 comenzó a hacerse notar el término sostenibilidad para referirse al tema de los recursos naturales. Para ese entonces ya se estaba tomando conciencia sobre la inminente desaparición de estos.

Pero fue dos décadas más tarde, en 1992 durante la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y El Desarrollo y el plan de acción Agenda 21 cuando se puede considerar oficialmente difundido el término en cuestión.

Hablar de sostenibilidad es garantizar el cubrimiento de las necesidades derivadas del desarrollo sin comprometer las de las generaciones futuras.

Sin embargo, cuando asociamos esta palabra a las ciudades, nos damos cuenta de lo complejo que puede llegar a ser su entendimiento por cuanto estas, vistas desde el punto orgánico son “seres vivos”

compuestos por sistemas diferentes e interconectados: vialidad, red de agua potable, red de aguas servidas, suministro eléctrico, gas, estructuras, parque automotor, población. Mantienen un flujo económico, político y social particular. Son complejas células diseminadas sobre la superficie terrestre cuya capacidad de crecimiento se amolda a la topografía de su entorno.

Toda ciudad alimenta sus sistemas vitales de los recursos que están inmediatamente a su alcance. Tienen vida propia. Cortarle cualquiera de sus fluidos es poner en riesgo su vida. A lo largo de la historia muchas han desaparecido, fueron literalmente borradas del mapa y algunas yacen aún bajo tierra esperando a ser descubiertas. Unas perecieron por conflictos bélicos, otras por hambruna o epidemias, otras por procesos de la naturaleza como sismos o erupciones volcánicas.

Pero apartando casos fortuitos como los señalados que ponen en jaque la inmortalidad de una ciudad, cabe hacerse una interesante pregunta: ¿Puede una ciudad ser sostenible indefinidamente en el tiempo?

A tal efecto, vamos a considerar en este artículo el soporte en donde se emplaza la trama de la ciudad con sus recursos vitales: el suelo urbano y su tratamiento a través del catastro.

El catastro en la actualidad

Desde la época en que los egipcios demarcaban sus predios con rocas para evitar que las crecidas del río Nilo destruyeran los linderos de sus cultivos hasta la aparición del GPS, la evolución del catastro ha ido siempre a la par de la tecnología.

Esta herramienta, considerada desde su concepto primario como un censo de bienes inmuebles para ubicar y cobrar a los contribuyentes sus impuestos, pasó a ser un instrumento que adquiriría importancia para la formalización de la propiedad. Resulta imposible redactar el título de un predio si no se dispone de los datos gráficos, alfanuméricos y jurídicos que se levantan “in situ”.

Hoy en día es común escuchar hablar de un catastro de servicios o de redes, de telefonía celular e internet, catastro de árboles como el del Central Park de New York y paremos de contar. El catastro actual es definitivamente multifinalitario y ha pasado a convertirse en una herramienta imprescindible para la planificación urbana moderna.

Y he aquí un aspecto interesante: para poder planificar con sentido común, debe tenerse conocimiento sobre las variables y recursos con los que se cuenta para luego evaluarlos, ponderarlos y proyectarlos en función de las necesidades reales de los centros urbanos, lo que no necesariamente quiere decir que debe coincidir con el de las políticas públicas, pero esto es tema de otro tenor.

Es precisamente en este punto cuando nos damos cuenta que si bien el catastro es una herramienta de fácil uso, su aplicación pudiera llegar a ser densa, pues siempre dependerá de algunas decisiones políticas que aún desconocen su existencia, concepto y finalidad.

Cada vez convergen más variables en el campo del catastro. Se va enriqueciendo y aprovechando cada vez más la participación de otras disciplinas. Actualmente, por ejemplo, el uso de herramientas SIG permite procesar, sintetizar y graficar en una sola interfaz de usuario lo que en otrora hubiera tomado múltiples presentaciones en un proyector de diapositivas. El análisis de datos del suelo urbano es cada vez más rápido, lo que debería entonces redundar favorablemente en la puesta en práctica de las soluciones.

La formalización de la tenencia de la tierra en América Latina

En la mayoría de los países de nuestro continente el fenómeno de ocupación irregular de las tierras ha sido un punto neurálgico para países como México, Brasil, Perú y Venezuela. El éxodo del campo a las ciudades fue tan repentino que nos tomó por sorpresa y no hubo capacidad de respuesta para controlar la situación. Este fenómeno aún se mantiene y se observa en los grandes cinturones de viviendas improvisadas al margen de las grandes urbes, conocidos despectivamente como cinturones de miseria,

zonas marginales o técnicamente hablando: macrocefalismo urbano.

Estas porciones de tierras ocupadas sin control se han mantenido ausentes de las políticas públicas formales, ignoradas hasta el punto en que ni siquiera fueron cartografiadas, como sucedió en Venezuela. Sencillamente, es como si no existieran.

¿Cómo puede entonces una ciudad ser sostenible si de entrada desconoce porciones ocupadas de su suelo? Esto es contradictorio, pues la planificación verdadera es incluyente, no excluyente.

Como consecuencia de esta apatía gubernamental comenzaron a surgir en nuestros países movimientos sociales organizados reclamando sus derechos por la tierra, comenzando primero por las rurales y terminando con las urbanas. Así nacieron :Movimiento Social de la Tierra (MST) en México, Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) en Brasil, Movimiento Sin Techo en Brasil y Comités de Tierras Urbanas (CTU) en Venezuela (los dos últimos vinculados a suelos urbanos). Todos se gestaron impulsados por denominadores comunes: desconocimiento al derecho de propiedad, desconocimiento al derecho de posesión, ausencia de servicios, imposibilidad de acceso a préstamos para producción entre algunos otros. Esto, sin contar con organizaciones vinculadas en ocasiones al gobierno de turno y que trafican tierras al margen de la ley, desplazando a los ocupantes originarios.

Sin embargo, esta presión social a los gobiernos dio frutos alentadores, pues comenzaron a dar respuesta a las demandas de los afectados. Las comunidades lograron un objetivo específico: la sensibilización gubernamental.

Es allí cuando países como México, Venezuela y Perú sólo por citar los casos más recientes, comienzan con programas de formalización de la propiedad de las tierras a través de instituciones homólogas como el CORETT (Comisión para La Regularización de la Tenencia de la Tierra) en México, INTU (Instituto Nacional de Tierras Urbanas) en Venezuela y COFOPRI (Organismo de Formalización de la Propiedad Informal) en Perú. Cada uno abordó el problema de forma distinta, pero con el fin común de adecuar la propiedad de las tierras urbanas.

Para este titánico proceso de regularización la herramienta primordial ha sido y será el catastro, favorecido con los adelantos de posicionamiento, digitalización y procesamiento de datos que incrementan de forma considerable el rendimiento en el proceso del levantamiento físico de predios. En consecuencia, sin catastro no puede hablarse de formalización de la propiedad, pues siempre será el paso previo.

Los Bancos de Tierras y Sostenibilidad Urbana

Como hemos visto hasta el momento, el catastro depende en buena medida de decisiones políticas. Por tal razón, muchos países no sólo en vías de desarrollo sino ya desarrollados, aún no terminan de asimilar su importancia, quedando sumido a un segundo plano. Se desconoce su importancia para cuantificar y cualificar el recurso suelo.

Para efectos de una sostenibilidad saludable, es de vital importancia concientizar sobre la creación de Bancos de Tierras que permitan la redistribución y administración del suelo urbano para el desarrollo de las ciudades. Es importante la vigilancia y control de estos espacios disponibles bien para viviendas, bien para equipamiento urbano o para algún otro uso útil dentro de la ciudad. Un centro urbano que no disponga de áreas de expansión está destinado a desarrollarse verticalmente y finalmente a colapsar.

Un Banco de Tierras respetable debe tener expedientes cuyo contenido mínimo incluya el plano de ubicación del predio, levantamiento perimetral, topografía, tenencia, zonificación urbana y estudio de suelos. Estos y otros datos adicionales conllevan a una suma importante de datos para diseñar un SIG para administración de suelos urbanos, en donde estará mapeado el “puzzle” de tierras urbanas disponibles, bien de propiedad pública o privada. Esto ofrecerá un mejor panorama al mercado inmobiliario y a la asignación y cobro de tributos, facilitando además el desempeño de los evaluadores.

Williamsom (2008), ya hacía referencia a la importancia de los Sistemas de Administración de Tierras (LAS por sus siglas en inglés) y al catastro, aunque de forma separada, cuando afirma:

“Si bien tener un catastro no es obligatorio para un LAS, todas las economías modernas reconocen su importancia... Por ejemplo, el LAS australiano no evolucionó a partir de un enfoque catastral tradicional, como lo hicieron muchos de sus contrapartes europeas, pero sus catastros son iguales, y algunas veces mejoran, el enfoque europeo clásico.” (1)

(1) WILLIAMSON, Ian.(2008) Using cadastres to Support Sustainable Development pag. 4

Los Bancos de Tierras deben crearse bajo el amparo de una ley. En América Latina es común que los países no conozcan a cabalidad cuáles son las tierras de propiedad estatal. Este desconocimiento no sólo favorece a las ocupaciones irregulares sino al tráfico de tierras que culmina en estafas colectivas. En el Art. 22 de la Ley 30230 reza que:

“El ordenamiento territorial es un proceso político y técnico administrativo destinado a orientar la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales.”¹

Un marco jurídico catastral como el peruano por ejemplo, es un catalizador que puede ayudar a la sostenibilidad de sus ciudades, pues este no sólo ampara las tomas de decisiones sino que son el verdadero punto de partida para cualquier acción. Las leyes son las hojas de ruta, de lo contrario todo pasaría a convertirse en una lucha de duración impredecible.

Los Bancos de Tierras tienen que ser entonces una norma en la jurisprudencia de las naciones que deseen ciudades sostenibles. La concatenación de leyes y políticas no antagónicas redundará en resultados favorables. Y en esto Perú ha logrado mantener una importante hilvanación desde los años 90 hasta la actualidad.

Solamente lograr el consenso de varias instituciones para formar el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial (SNCP) es un hecho que sienta precedentes y es referencia para el resto de los países del continente.

¹ Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país. El Peruano (12/07/2014).

Conclusión

Una ciudad puede llegar a ser sostenible en el tiempo siempre que logre converger en un mismo punto: el inventario de todos sus recursos (catastro multifinalitario), políticas gubernamentales (decisiones), un marco legal eficientemente concatenado (amparo) y los grupos sociales que hacen vida en ella (acción).

Para garantizar un crecimiento urbano centrífugo y un equipamiento directamente proporcional a este, es de suma importancia crear leyes de Bancos de Tierras. Asegurar áreas de expansión es una condición básica para la sostenibilidad física, social y económica de una metrópolis.

La contabilización de los insumos vitales que dan vida al organismo vivo ciudad y de su principal recurso que es el suelo, sólo se puede alcanzar con un catastro urbano multifinalitario y acorde a los avances tecnológicos del momento. Esta herramienta es la que proporcionará una estructura de datos lo suficientemente confiable y productiva siempre y cuando se administre con buen criterio y sentido común.

Bibliografía

Agenda 21. (1995). Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos pp.71-94.

Bustos Flores, Carlos Y Chacon Parra, Galia. (2009). El Desarrollo Sostenible y la Agenda 21. Universidad Privada Dr. Rafael Beloso Chacín ,Venezuela. TELOS Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales Vol.11 (2), pp. 164-181.

Carrisoza, Julio.(2000). La Sostenibilidad de la ciudad, Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 278-287.

Salas P, Héctor J.(2005). El Catastro como Procedimiento para Regularizar la Tenencia de la Tierra Urbana. Manual de Procedimientos y Capacitación Comunitaria. Oficina Técnica Nacional Para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana. Caracas.

Williamson, Ian.(2008). Using cadastres to Support Sustainable Development. Centre for Spatial Data Infrastructures and Land Administration. University Of Melbourne. pp. 24.