



Konrad
-Adenauer-
Stiftung



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y
CAPACITACION MUNICIPAL

EL CATASTRO Y EL PLANEAMIENTO URBANO EN EL PERÚ

Arq. Javier Alfaro Diaz¹

CONTENIDO

1. La conformación urbana en el Perú
2. Principales problemas urbanos
3. Situación del catastro en el Perú
4. El catastro como soporte financiero de la ciudad
5. Relevancia del catastro en el planeamiento urbano
6. Sugerencias para el aprovechamiento del catastro urbano en el planeamiento de las ciudades del Perú

¹ Arquitecto Urbanista, con estudios de Post Grado y especialización en Programas y Políticas de Desarrollo, y Ordenamiento Territorial en Naciones Unidas, Coordinador General del Proyecto de Desarrollo de Capacidades DECALOGE, auspiciado por la República Federal de Alemania, Funcionario y Consultor del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano por 20 años, ex Asesor Principal del Congreso de la República y Ex Director de la Municipalidad de Pueblo Libre. Actualmente se desempeña como Sub Director del INICAM.

EL CATASTRO Y EL PLANEAMIENTO URBANO EN EL PERÚ

El tema del catastro urbano en muchas ciudades de nuestro país, es un tema todavía desentendido. Generalmente son realizados con el propósito, muchas veces cuestionable, de únicamente incrementar la recaudación por impuesto predial; en otras, porque lo establece el marco legal y normativo vigente, sin realizar un previo análisis para que va a ser utilizado ó si es positiva la evaluación costo – beneficio, y; lo que es peor, en muchas municipalidades pequeñas del país, todavía se confunde al catastro urbano con el plan urbano.

Por otro lado, en las últimas décadas, la formulación de planes urbanos y la elaboración de catastros urbanos en el Perú han recorrido caminos independientes; mientras que los primeros preocupados fundamentalmente por esquematizar y reglamentar la zonificación de los usos del suelo y el sistema vial, sin considerar aspectos como la propiedad y rentabilidad del suelo, y; los segundos, con una visión netamente fiscalizadora y aplicable principalmente a ciudades donde, por los niveles de desarrollo urbano, es rentable su ejecución.

En el presente documento, se pretende relevar las informaciones provenientes del catastro urbano para ser utilizadas en el mejor conocimiento, tratamiento de los problemas urbanos de las ciudades del Perú; así como formular planteamientos para enfrentarlos.

Con este propósito se ha realizado un análisis de la conformación urbana y clasificación general de centros urbanos² en el Perú, para luego identificar los principales problemas por niveles de ciudades. En una segunda parte, revisaremos la situación general del catastro en el Perú, resaltando la situación del catastro urbano y su relevancia como soporte financiero y en la planificación urbana.

Finalmente, y como aporte del presente documento, brindaremos algunas sugerencias para el aprovechamiento del catastro en el planeamiento urbano, lo que esperamos contribuya a poner el tema del catastro urbano en el debate y crear la necesidad de articularlo a otros sistemas de información, que nos permitan prever y orientar las decisiones en el permanente proceso de urbanización de nuestras ciudades.

1. LA CONFORMACIÓN URBANA EN EL PERÚ

Se estima que en el presente año, la población urbana en el Perú sea aproximadamente del orden del 75%. Esta se ubica preferentemente en la Costa, que alberga el 73%; en la sierra alcanza el 22% y; en la selva apenas el 5% de la población urbana nacional.

Con el afán de poder esquematizar las proporciones de centros urbanos en el Perú, a fin de dimensionar la complejidad y las necesidades de regulación, intervención o provisión de infraestructura y servicios, nos hemos atrevido a realizar una clasificación que considera tres criterios fundamentales que caracterizan los niveles de centros urbanos en el país: volumen de población, niveles de dinamismo económico y, niveles de servicio. Así podemos caracterizar a los distintos niveles de centros urbanos:

² Cuando nos referimos a centros urbanos involucramos a todo centro poblado que alberga más de 1,000 habitantes.

a) Área Metropolitana Lima-Callao.

Considerada la primera Metrópoli Nacional, sus características urbanas son particulares y únicas en todo el territorio nacional, alberga aproximadamente al 30 % de la población total del Perú, mas del 50 % de la PEA nacional y concentra la mayor cantidad de servicios administrativos, sociales y de saneamiento del país.

b) Áreas Metropolitanas y capitales de Departamento

Nos referimos a las tendencias a la metropolización que se advierten alrededor de algunas de las ciudades más importantes del país. Las áreas metropolitanas, se recuerda, son los espacios geo-económicos definidos funcionalmente a partir de un centro principal o centro metropolitano que por su gran contenido poblacional y por sus actividades (sociales; económicas; laborales político administrativas; culturales y de miscelánea); así como por sus niveles de equipamiento, servicios y comportamientos de mercados, ejerce una fuerte y constante influencia sobre otros espacios y ciudades o asentamientos (urbanos y rurales) con los cuales intercambia intensamente personas, bienes, servicios, información. La población Metropolitana está compuesta por la correspondiente interrelación al Centro Metropolitano Principal y la de los centros urbanos y asentamientos rurales subordinados. Una apreciación de los tamaños poblacionales según el censo de 1993³ y notorias tendencias al comportamiento metropolitano de algunas áreas urbanas, permite identificar como posibles áreas metropolitanas a ciudades mayores de 250,000 habitantes: Arequipa, Trujillo, Chiclayo, Chimbote, Huancayo, Iquitos, Cuzco y Piura.

Vale recordar que los procesos geo-económicos como la información de espacios metropolitanos y regionales no se subordinan necesariamente a la demarcación político administrativa, que es esencialmente estática. A diferencia de la organización administrativa, la "Metropolitización" obedece a procesos muy dinámicos, mucho más conforme evolucionan en un desarrollo, incorporando progresivamente a su influencia mayores espacios, en una tendencia, que, sin embargo, difícilmente podría definirse únicamente en términos de votación popular, muy a pesar de nuestra innegable vocación democrática.

c) Ciudades Intermedias.

Son aquellas ciudades que siguen una tendencia a conformar áreas metropolitanas; están entre los 100,000 y 250,000 habitantes; su PEA está dedicada fundamentalmente a actividades terciarias y/o a actividades ligadas a la agricultura ó agro-industria. Su conformación generalmente esta dada por dos o tres distritos y existen grandes demandas por la conformación de otros distritos. Tienen altas tasas de crecimiento poblacional y entre estas están: Talara, Sullana, Cajamarca, Juliaca, Tacna, Puno, Ica, Huanuco, etc.

Las ciudades intermedias presentan características económicas y sociales expresivas de las condicionantes de su evolución, de las relaciones urbano-rurales en el tiempo y el espacio; y de sus potencialidades como mercado y como productoras de bienes y servicios con sus relaciones con otras ciudades de su sistema y del área rural.

³ Último censo publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática. Estamos próximos a la publicación de resultados del Censo realizado en el 2005

Lo que caracteriza a estas ciudades en cuanto a la gestión urbana responde a la descripción ya hecha anteriormente. Los problemas son similares entre unas y otras, y si existen diferencias, resultan de las dinámicas que aceleran o retardan los procesos, o de las magnitudes poblacionales y la naturaleza del sustento económico, y aún de las exigencias y posibilidades debidas a las particularidades ecológicas. En el caso de las ciudades costeras, por ejemplo, existe una disponibilidad de tierras eriazas como alternativa al uso urbano, que en cambio, no existen en el área andina, lo cual está indicando formas diferentes en la conducción de la expansión urbana.

En el caso de las ciudades intermedias, resulta importante una gestión agresiva que procure a la implementación de sistemas de regulación del suelo que viabilice el ordenamiento urbano y la competitividad en calidad de centros político-administrativos, intermediación entre la Metrópoli Nacional y los asentamientos menores del medio rural; actividades productoras de bienes y servicios diversos; captación de contingentes migratorios; prestación de servicios financieros; mercado para la producción agrícola regional; difusión tecnológica, etc.

d) Ciudades Menores.

Son las más comunes en el territorio nacional; albergan de 20,000 a 100,000 habitantes; su PEA. está dedicada generalmente a actividades terciarias, existen un gran nivel de desempleo y su población está conformada generalmente por adultos, mayores de 40 años y jóvenes menores de 21 años, lo que indica la emigración de población en edad de trabajar, debiendo trasladarse a ciudades de mayor nivel y dinamismo para conseguir empleo. Asimismo estas ciudades son las que relativamente requieren los mayores servicios asistenciales tanto para la niñez como para las personas de la tercera edad. Entre estas ciudades están: Nazca, Caraz, Mollendo, Manta, Juanjuí, Moquegua, Moyobamba, Paita, Jauja, etc.

e) Centros Poblados Menores.

Se denominan así a asentamientos humanos que van hasta los 20,000 habitantes, pero que su mayoría albergan de 1,000 a 5,000 habitantes. Estos centros poblados generalmente tienen una función de servir de residencia a la población dedicada a la actividad agrícola y de pesca fundamentalmente, sus niveles de servicios son elementales y por su naturaleza forman parte de un sistema mayor de ciudades, dependiendo permanentemente de un centro urbano de mayor nivel. Generalmente están conformados por ámbitos urbanos-rurales, lo que debe ser considerado en sus procesos de demarcación territorial político-administrativo.

2. PRINCIPALES PROBLEMAS URBANOS

Una característica general de la problemática urbana en el Perú es el acelerado crecimiento de las mayores ciudades del país, que ha traído como consecuencia la aparición de crecimientos urbanos desordenados; la especulación con la tierra urbanizable; el encarecimiento de la vivienda; la tugurización en grandes sectores de la ciudad; al mismo tiempo, la incapacidad de proveer, en la cantidad y calidad necesaria, los servicios de agua, desagüe y transporte; así como de infraestructura y equipamiento para la educación, salud y recreación; la degradación del medio ambiente y ocupación de zonas de alto riesgo ante desastres naturales, entre otros.

Mientras que en algunas ciudades principales, en plena zona del casco central, crecen los tugurios y los barrios decadentes, en otras zonas urbanas se da un crecimiento horizontal con muy baja densidad, tanto en forma de “asentamientos marginales” como de urbanizaciones. Esto es perjudicial, tanto por la utilización de áreas agrícolas, como por la extensión y dispersión de servicios básicos y del equipamiento social, elevándose así, innecesariamente, los costos para la economía de la ciudad en su conjunto.

Específicamente trataremos de puntualizar algunos problemas institucionales, sociales, económicos y ambientales, que son comunes, según los niveles de ciudades o centros urbanos clasificados anteriormente.

En el área metropolitana de Lima y Callao:

- La desarticulación política administrativa y descoordinación de los órganos del Gobierno Provincial de Lima con el Gobierno Provincial del Callao y con las grandes áreas que se han desarrollado alrededor del área central metropolitana.⁴
- Incremento de la extrema pobreza, tanto en el centro de la ciudad como en los bolsones periféricos a la misma y; la inseguridad ciudadana que en los últimos años ha llegado a records de estadísticas.
- La informalidad del desarrollo económico local, que dificulta la organización y ordenamiento de las actividades en la ciudad y, por otro lado, no contribuye al financiamiento de la misma.
- La degradación y contaminación ambiental producto de la inapropiada ubicación de actividades industriales, el caos del tránsito en la ciudad, entre otras causas. Así, mismo, La expansión urbana responde principalmente a los intereses de los especuladores del suelo más que a una política concertada en función a las necesidades reales y a la consideración de áreas de reserva ambiental.

En las áreas metropolitanas:

- Incapacidad para la organización y control o monitoreo de la gestión urbana, convirtiéndose los gobiernos locales en organismos burocratizados sin capacidades para facilitar los procesos urbanos técnica y concertadamente, con la participación de los actores de la sociedad civil.
- Agudización de la pobreza, por la inequidad en la distribución de los beneficios de las inversiones públicas y la falta de políticas fiscales fuertes. Así como la desorganización de los usos del suelo urbano por no contar con mecanismos eficaces de ordenamiento territorial y urbano.⁵

⁴ De acuerdo al Plan de Desarrollo de Lima Metropolitana, actualmente la ciudad se estructura en: área central metropolitana, área de Lima Norte, Lima Este y Lima Sur.

⁵ Sobre el tema es interesante revisar “Inequidad Urbana y Política Fiscal de Suelo en América Latina”, documento presentado por Carlos Morales Schechinger en el Tercer Simposio sobre Investigación Urbana realizado en Brasilia en abril de 2005.

- Alto déficit de inversión para infraestructura: agua, alcantarillado, desagüe, pistas, veredas, transporte, equipamiento urbano, etc.⁶ Según estudios del Instituto Peruano de Economía los montos requeridos para infraestructura de servicios públicos alcanza la tercera parte del PBI del 2004 y el 73% de estas demandas se encuentran en fuera de Lima Metropolitana.
- La consolidación urbana en áreas de riesgo ante desastres producidos por fenómenos naturales, por el crecimiento acelerado, la falta de regulación del suelo y la descoordinación con los operadores de servicios públicos, que facilitan habilitaciones en áreas de alto riesgo.

En las ciudades intermedias

- Desinformación y/o incapacidad para la gestión urbana, entendida ésta como la función de planificar, organizar, ejecutar y monitorear. Son las ciudades cuyos gobiernos locales generalmente encargan los procesos de planificación urbana a entidades centralizadas del Estado y/o a consultorías privadas, sin involucrarse en ellos. Razón por la cual generalmente los planes terminan en solo documentos.
- Débiles procesos de desarrollo económico local. Las iniciativas de desarrollo económico son aisladas y no cuentan con un soporte de información de mercados y facilitación en los procesos de formalización y o encadenamiento productivo.
- Escasa inversión para infraestructura: agua, alcantarillado, desagüe, pistas, veredas, equipamiento urbano, etc. Principalmente en el sector público debido a los bajos recursos del gobierno local y a los bajos niveles de recaudación fiscal.
- Crecimiento urbano indiscriminado sobre áreas agrícolas, disminuyendo los potenciales de desarrollo local. El crecimiento de estas ciudades es básicamente horizontal, y no siempre responden a necesidades reales de expansión urbana, mucho se debe a la especulación de la tierra para incrementar plusvalías, lo que reduce significativamente las áreas productivas.

En las ciudades menores

- Municipios débiles, sin recursos importantes, y no cuentan con capacidades de gestión urbana.
- Localidades donde predominan los servicios administrativos y sociales, economía estancada, sin iniciativas de desarrollo económico local. En algunas localidades como balnearios, tienen cierto dinamismo económico pero es temporal.
- Infraestructura elemental, antigua y sin mantenimiento, con gran vulnerabilidad a ser afectadas por fenómenos naturales.

En los centros poblados menores

- No tienen desarrollo propio, dependen de una ciudad o sistema urbano mayor, por lo que solamente se realizan actividades de residencia y administrativas mínimas.
- Cuentan con infraestructura mínima y en mal estado.

⁶ Un perfil de esta situación se puede encontrar en la exposición del Instituto Peruano de Economía. Publicación del EL COMERCIO del día viernes 25 de noviembre de 2005.

3. SITUACIÓN DEL CATASTRO EN EL PERÚ

El antecedente mas remoto del catastro en el Perú fue cuando en 1856 se encargó a las Municipalidades la formación de catastros y la reunión de toda clase de datos estadísticos. Posteriormente, ya en 1942 se dispuso que el Departamento de Catastro Nacional de la Superintendencia General de Contribuciones, tuviera a su cargo la Planoteca Nacional, que estaba integrada por todos los planos públicos de predios rústicos y urbanos levantados en el territorio nacional.

En 1964, la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo transfirió temporalmente a la Dirección General de Registros Públicos su Planoteca Nacional con un Sistema de archivos con tarjetas y documentación de cada propiedad inmueble de la Gran Lima. En 1965 mediante el Decreto Supremo No. 464-H se dispuso que cada provincia tuviera un catastro independiente, subdividido por distritos y dotado de los índices alfabéticos necesarios para encontrar con facilidad el asiento correspondiente a un predio determinado o los relativos a todas las propiedades que tuviera en la provincia una misma persona.

En la época de la Reforma Agraria se creó dentro del Ministerio de Agricultura la Dirección Nacional de Catastro Rural. Sobre la base de esta Dirección se formó en 1996 el PETT. Como no existía en el país la cartografía que se requería, esta entidad tuvo que enfrentar el problema de realizar sus propios levantamientos.

A su turno, la creación y regulación de los programas de concesiones mineras y de catastro minero se otorgó al Registro Público de Minería mediante la Ley No. 25617, labor que fue consolidada con la publicación en 1996 de la Ley No. 26615, Ley de Catastro Minero Nacional.

Puede apreciarse que tradicionalmente, el catastro en el Perú ha mantenido de manera independiente tres Sub-Sistemas Catastrales: el Urbano, el Rural y el Minero. Tanto el catastro rural como el catastro minero han sido administrados por el gobierno central, a través del PETT el primero; y, del Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero (INACC), el segundo, debiéndose resaltar que ambas instituciones han desarrollado, en los últimos años, una importante labor utilizando tecnología de punta. En la actualidad el catastro urbano es competencia de las municipalidades del país, sin embargo, en los últimos años, la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal COFOPRI ha desarrollado una base geográfica para pueblos jóvenes y urbanizaciones populares, incorporando en la misma cerca de un millón de predios urbanos.

El problema se presenta cuando se toma conciencia que los catastros parciales existentes no se encuentran aún interrelacionados, y esto se debe a que en los últimos años se ha priorizado en primer lugar, el levantamiento del catastro rural, habiéndose titulado y registrado alrededor de 1'100,000 predios rurales; y, en segundo lugar, el área urbana del sector denominado informal, en la que se ha titulado y registrado un estimado de 1'000,000 de predios urbanos. Así mismo, el catastro minero tiene registradas prácticamente el 100 % de las concesiones mineras.

No se ha dado, sin embargo, el mismo tratamiento para el caso del área urbana formal, en la que se han dado soluciones parciales en algunas ciudades, quedando pendiente de ejecutar el catastro de esta área para su incorporación al Sistema Catastral.

El problema principal es el catastro urbano municipal que se encuentra disgregado, regulado por una profusa y diversa normatividad sobre la materia, sin que exista un único ente regulador de la misma.

En los Municipios, además, la información catastral no se usa para fines prediales y la que actualmente se utiliza para esta finalidad, es la que se obtiene de las propias declaraciones juradas de los propietarios, las que, en la mayoría de los casos, no concuerdan con la realidad, agravándose el problema por el alto grado de omisión a la declaración que existe en el Perú. Por otro lado, las oficinas catastrales municipales no cumplen su misión, salvo algunas excepciones.

Hasta la fecha, ha faltado el planeamiento de una solución técnico económica que permita integrar la denominada "realidad urbana formal" en un único sistema catastral nacional.

Según estudios realizados en el 2002, existen diversas instituciones que realizan actividades que aportan al sistema de catastro nacional. El siguiente cuadro muestra a las instituciones principales que generan insumos o información para las actividades catastrales y la cantidad de predios catastrados.

PERU: PREDIOS CATASTRADOS SEGÚN ÁMBITO E INSTITUCIONES RESPONSABLES, 2002

ÁMBITO E INSTITUCIÓN RESPONSABLE		Nº DE PREDIOS	CATASTRADOS	PENDIENTES DE CATASTRO	PORCENTAJE CATASTRADO
Rural (PETT)		3' 000, 000	2' 000, 000	1, 000, 000	67%
Urbano (Municipalidades)	Formal (Municipalidades)	3' 600, 000	400, 000	3' 200, 000	11%
	Informal (COFOPRI)	1' 900, 000	1' 000, 000	900, 000	52%
Minero (INACC)		80,000	80, 000	0	100%
TOTAL		8' 580,000	3' 480, 000	5' 100, 000	40%

FUENTE: Información obtenida del documento "Los Sistemas de Administración de Tierras en el Perú", Estudio La Hoz, De La Flor, García Montufar, Abogados. 2002
 Auspiciado por el Banco Mundial

4. EL CATASTRO COMO SOPORTE FINANCIERO DE LA CIUDAD

En muchos países en desarrollo se observa un espiral negativo que actúa contundentemente, impidiendo el desarrollo de los asentamientos humanos y urbanizaciones populares. La ausencia de la inversión pública impide dotar de equipamientos adecuados a las viviendas, que carecen de los más elementales servicios de agua potable, alcantarillado, recojo de desechos sólidos, entre otros, manteniendo a la población en niveles muy por debajo de los estándares mínimos de habitabilidad, lo que a los ojos de un habitante de un país desarrollado impediría la fijación de tributos sobre los inmuebles.

El catastro urbano ha demostrado ser una herramienta sumamente útil para romper esta espiral, puesto que, gracias al mismo, resulta viable desarrollar un modelo tributario sencillo y eficaz para la gestión de los impuestos que gravan la propiedad inmobiliaria. El catastro permite no solo conocer los inmuebles sobre los que se va a establecer el tributo sino también quien es el propietario y cual es su valor. Aporta por tanto, todos los elementos necesarios para el cobro del tributo, y lo hace además respondiendo a un modelo de justicia tributaria que puede ser adaptado a cada jurisdicción en especial.

En la actualidad el deber de cada municipio es impulsar el desarrollo sostenible y garantizar la distribución equitativa de los beneficios que otorga las inversiones públicas, para lo cual requiere el fortalecimiento municipal y convertirla en una institución que evolucione permanentemente. Hoy más que nunca, se necesita que la orientación de los municipios apunte hacia la modernización y el uso de tecnologías que atiendan de manera creativa los problemas cotidianos de la vida de la comunidad.

El incremento de la recaudación mediante el impuesto predial, es sin dudas, el aspecto mas fuerte del proceso catastral y no se puede prescindir del mismo, pues sino se generan recursos no habrá un soporte financiero suficiente para ejecutar proyectos necesarios para las comunidades como, infraestructuras, equipamientos sociales, culturales, áreas verdes y de recreación, etc.

El resultado traducido en obras genera credibilidad, que no solo paga cumpliendo sus impuestos sino que participa en el pago de impuestos adicionales con la finalidad de realizar obras y proyectos específicos presentados por el gobierno local.

Por otro lado, un sistema de información integrado o coordinado entre el sistema catastral y el registro de bienes inmuebles es un método que permite a las autoridades obtener beneficios de la aplicación de las técnicas de información y comunicación. El objetivo aquí es el mostrar de que manera y gracias a que medios estas técnicas se pueden poner al servicio de la reestructuración física, económica, de las transacciones económicas, de las mejoras del medio ambiente, de las condiciones de trabajo, y de nuevas formas de interacción social.

El papel principal de un sistema de información coordinada sería ayudar a los gobiernos en el campo de la gestión de la información. En la actualidad este tipo de políticas, considerado como un conjunto coherente de medidas es desconocido por la mayoría de gobiernos. El catastro y el registro de bienes inmuebles pueden organizarse de maneras muy diversas, que funcionen aparentemente de forma eficaz, pero en gran medida las cosas dependen del cuadro institucional preexistente, pero una idea básica es que la organización y administración del catastro y del registro de bienes inmuebles deben estar aseguradas por las autoridades nacionales a un nivel suficientemente elevado y permanente.

Dado que generalmente las políticas urbanas se caracterizan por su fragmentación es decir, por una aproximación sectorial a los problemas en correspondencia con las competencias respectivas de los diferentes ministerios y autoridades regionales y locales, una política basada sobre el modelo del sistema de información coordinada serviría sin duda como cuadro para una aproximación intersectorial de políticas urbanas, creando posibilidades de coordinación y cooperación entre los diferentes agentes.

El sistema coordinado de información podría aplicarse a todas las gestiones de espacios urbanos como: servicios públicos, análisis económico; planificación y gestión urbana; restauración urbanística; protección urbanística y arquitectónica; otorgamiento de licencias de construcción; evaluación de la propiedad inmobiliaria; protección del medio ambiente, etc.

5. RELEVANCIA DEL CATASTRO EN EL PLANEAMIENTO URBANO⁷

Si definimos el catastro urbano como el censo de los bienes inmuebles de una ciudad para su correcta y actualizada identificación teniendo en cuenta sus aspectos físicos, jurídicos y económicos, nos quedaríamos solamente con el aspecto fiscal del mismo, pero si ampliamos el concepto de catastro, además de lo dicho anteriormente, con el inventario completo de los mismos bienes inmuebles, veremos que la información suministrada por el catastro es tan variada y completa que es susceptible de ser utilizada por otros muchos fines además de los puramente fiscales.

De conformidad con lo anterior es posible que se utilice solo para el cobro de impuestos, pero su utilización y más que su utilización, su aprovechamiento es de fines múltiples, tales como: planeamiento urbanístico, infraestructura, medio ambiente, salud, educación, etc.

Siempre debe solicitarse a quienes vayan a realizar un catastro urbano, que el mismo contengan los modelos y módulos necesarios para que sea multiuso. Con la información tan variada como la que se captura en el campo, en el registro, etc., es posible que esta sea utilizada para el manejo estadístico de innumerables datos que finalmente ayudarán a tener una radiografía muy aproximada a la realidad, permitiendo precisar los problemas urbanos de las ciudades.

El catastro urbano es una entidad sumamente dinámica y compleja. Como consecuencia de esta complejidad, el catastro generalmente es visto solamente como un instrumento recaudatorio y se dejan de lado todos los beneficios potenciales derivados de una base de datos completa y confiable, referenciada geoespacialmente.

Catastro urbano no es exclusivamente impuesto predial, aunque sea la base con la que se nutre el impuesto predial. Sin embargo no solo es eso, un catastro bien administrado puede apoyar en la planeación urbana, en el control de los servicios públicos, en la seguridad ciudadana, en la regulación de los usos del suelo, en el análisis del impacto ambiental, distribución equitativa de beneficios de la plusvalía, entre otros temas de desarrollo urbano.

Por otro lado existe la posibilidad de realizar análisis geoespaciales añadiendo o cruzando información de otras bases de datos de organizaciones públicas, privadas, locales, regionales o nacionales. Un catastro urbano eficaz es una herramienta estupenda para la toma de decisiones, tanto para los gobiernos locales y/o municipalidades como para los vecinos o usuarios externos. El catastro puede servir de base para estudios de mercado, ubicación de puntos de ventas, registro y control de redes de servicios privados, rutas de reparto, entre otros. La complejidad de análisis que se pueden realizar a partir de la base de datos del catastro urbano no tiene límites; todos los análisis anteriores se pueden realizar en rangos de tiempo para realizar comparaciones y análisis de tendencias.

Uno de los usos mas inmediatos de datos catastrales es el relacionado con el planeamiento urbanístico, puesto que para el diseño y realización de planes urbanos es condición imprescindible el conocimiento de la propiedad del suelo, así como el uso actual y la potencialidad del mismo para ser receptor de nuevos usos en función de las comunicaciones existentes y futuras. No se puede hacer planificación si no se conoce el medio y la sociedad que se desenvuelve en ese medio.

⁷ *Conceptos obtenidos del Curso de Gestión Catastral. Organización de Estados Americanos – Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional – Corporación Andina de Fomento.*

La planificación urbana generalmente está a cargo de los gobiernos locales y municipalidades, supone la elaboración de proyectos para asignar los usos del suelo, e incluye la mejora de la calidad de vida. En el ámbito del planeamiento urbano también se consideran importantes los datos catastrales en el ordenamiento y revitalización de centros históricos y zonas de gran afluencia de público como centros comerciales, plazas cívicas, etc.

La utilización y manejo de los mapas de uso, siendo estos la radiografía de densificación y diversificación en la ubicación de actividades urbanas permitiría la regularización de las edificaciones y por consiguiente puede ser la base para la formulación de las normas de urbanismo, definiendo donde se puede construir tal o cual tipo de edificación.

Otro aspecto que facilita los datos catastrales es la definición de límites entre municipios dentro de una ciudad y; sectores y/o barrios dentro de los municipios. Esto es posible debido a que los catastros urbanos tienen el registro de las características de todos los predios de la ciudad y se podría determinar cual predio va a un sector o al otro. La sectorización en el planeamiento urbano es muy útil para la organización y distribución del equipamiento y los servicios básicos y facilita el proceso de los presupuestos participativos.

La información que aporta el catastro urbano es sumamente útil para la gestión de buena parte de las iniciativas que competen a los poderes públicos. Pueden citarse numerosos usos a los que se destina o puede destinarse la información catastral, tales como, el diseño, ejecución y gestión de infraestructuras, como soporte para la planificación urbanística de nuestras ciudades, o como método eficaz para conocer la capacidad económica de los ciudadanos que aspiran a recibir ayuda pública por las mas diversas causas (vivienda, educación, salud, etc.). Finalmente, buena parte de los procesos de planificación, ejecución y control de numerosas competencias públicas que se dan en las ciudades pueden y deben ser mejoradas a partir de la implementación de un buen sistema de catastro urbano.

Existen muchas utilidades que se le pueden dar a los datos catastrales, que sin tener una relación directa con la recaudación, tienen una incidencia muy clara en el fortalecimiento de la gestión municipal. Se pueden adelantar actividades en la que se utiliza información catastral para estadísticas de mil usos, tales como: numero de centros educativos y asistenciales en cada zona de la ciudad, análisis de distribución de los beneficios de las plusvalías, inequidad en el acceso al suelo urbano y los servicios, etc. Así mismo se pueden realizar, por ejemplo, estudios de pobreza por sectores y barrios, donde se podrían elaborar mapas temáticos y formular investigaciones y conclusiones respectivas que aporten al desarrollo urbano de manera concreta.

Es posible trabajar programas de reforestación, proyectos como de un cinturón ecológico para las ciudades; así mismo, regular la construcción en zonas de laderas, considerando las frecuentes afectaciones que sufren la población asentadas en terrenos en alto riesgo en épocas de lluvia.

El catastro urbano, cuando incluye las áreas periféricas a la ciudad nos permite regular la expansión de la misma, y; considerando que elabora áreas homogéneas, permite la opción de contribuir a la formulación de planes territoriales, ya que trabaja la información física y económica geográficamente referenciada, convirtiéndose en una radiografía de las ciudades y de las zonas rurales aledañas.

6. SUGERENCIAS PARA EL APROVECHAMIENTO DEL CATASTRO URBANO EN EL PLANEAMIENTO DE LAS CIUDADES DEL PERÚ.

Finalmente, después de las consideraciones realizadas y concientes que se pueden contemplar distintos aspectos concernientes al tema catastral, lo más importante y resaltante de esta presentación es plantear algunas sugerencias que permitirán relevar y poner a discusión la importancia y utilización del catastro en el planeamiento del desarrollo urbano considerando los problemas propios de cada nivel de ciudad o centro urbano:

El catastro urbano en Lima y Callao debe concebirse como la principal herramienta de información para la formulación y articulación de acciones de desarrollo urbano metropolitanas, merecería un sistema de gestión de información integrada y articulada, que si bien alimente de registros a los diferentes gobiernos locales involucrados éste tenga una visión y manejo integral. No se avanza mucho si tenemos grandes diferenciales de calidad de información entre uno y otro distrito involucrado en el mismo ámbito y dinamismo urbano. Los problemas y soluciones de un distrito obedecen e influyen en las situaciones del otro.

En el área metropolitana de Lima y Callao las informaciones del catastro urbano se podrían utilizar principalmente en:

- La identificación, caracterización y tendencias de las áreas de pobreza en la ciudad, permitiendo la definición mas precisa de políticas y acciones articuladas, para la reducción de los niveles de conflicto social basados en el manejo del suelo y la provisión de equipamiento y servicios urbanos.
- La localización de zonas de focalización de la delincuencia y pandillaje, lo que ayudaría a las municipalidades y a la Policía Nacional a la prevención de delitos y; a una mejor programación, distribución y optimización de recursos, contribuyendo así a la seguridad ciudadana en la ciudad.
- El registro de las áreas de concentración de las actividades económicas informales y la formulación de estrategias de reordenamiento y formalización, con la finalidad de mejorar la organización de los usos del suelo en la gran ciudad e; incrementar la recaudación fiscal.
- La identificación de áreas propicias para la expansión urbana de la ciudad de Lima, de acuerdo a necesidades reales; evitando la especulación del suelo y, principalmente, garantizando la reserva de áreas de protección ambiental.

En las áreas metropolitanas del país se podrían utilizar principalmente en:

- La sectorización y organización de las ciudades por áreas homogéneas, promoviendo la participación y fiscalización de la ciudadanía en la gestión pública, pero por objetivos y metas comunes, que incentive su colaboración con los órganos de gobierno local.
- En la implementación de una política fiscal selectiva y localizada, que permita una mejor distribución de cargas y beneficios de las plusvalías generadas por la inversión pública, promoviendo el aliviar los niveles de extrema pobreza urbana.

- El incremento considerable de la recaudación del impuesto predial a los inmuebles donde se desarrollan actividades económicas de alta rentabilidad, a fin de que estos recursos sean destinados como soporte financiero para la inversión en infraestructura de saneamiento, transporte, etc., disminuyendo los altos déficits actuales que se dan en este nivel de ciudades.
- La identificación y caracterización precisa de instalaciones e inmuebles ubicados en zonas de alto riesgo ante fenómenos naturales, y alternativas de tratamiento y/o ubicación, permitiendo la formulación de acciones viables de prevención y mitigación.

Los requerimientos del catastro urbano para las áreas metropolitanas, en muchos casos también son aplicables para las ciudades intermedias del país; sin embargo, en este ámbito se podría sugerir la utilización de datos catastrales además, para:

- Fuente de información para el análisis de mercado para los actores económicos, permitiendo la facilitación de los procesos de desarrollo económico local, formalización y encadenamiento productivo.
- La protección de las áreas agrícolas y de potencial productivo que generalmente bordean este nivel de ciudades; así mismo, nos permitiría precisar políticas de densificación urbana, frenando el exagerado crecimiento horizontal que incrementa las demandas de infraestructura de servicios injustificadamente.

En las ciudades menores, no existen muchas expectativas de incremento del impuesto predial para el financiamiento de las mismas; sin embargo, los datos de un catastro urbano podrían ser utilizados para:

- El saneamiento de la propiedad inmueble.
- El establecimiento de rutas y circuitos de recolección de desechos sólidos.
- Planificación y programación de servicios sociales y administrativos.
- La distribución y mantenimiento de redes y conexiones del servicio público, entre otros.
- Programas de prevención y mitigación de riesgos ante fenómenos naturales.

Finalmente, los centros poblados menores son muy poco lo que pueden obtener de un catastro urbano, fundamentalmente los datos registrados les serviría para la regularización y saneamiento de la propiedad inmueble y para la formulación y ejecución de proyectos de mejoramiento urbanísticos muy puntuales.