



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura

FICHA METODOLÓGICA
DIAGNOSTICO DE LAS CAPACIDADES DE LOS GOBIERNOS
MUNICIPALES EN ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS

Reina Zavala
FAO

1 Presentación

Esta ficha identifica las principales capacidades necesarias para que los gobiernos municipales puedan brindar servicios de administración de tierras efectivos, sostenibles y accesibles a nivel local. Debido a la heterogeneidad de los municipios, esta herramienta permite hacer un diagnóstico de cada gobierno municipal en relación al nivel de desarrollo de sus capacidades internas. Este diagnóstico puede servir tanto en la fase ex-ante del proyecto, para la creación de una línea de base y del diseño de acciones prioritarias de los PAT, como para las fases de evaluación de las capacidades como resultado de los PAT.

2 Variables

Este diagnóstico se basa en siete variables indispensables para la creación o fortalecimiento de los servicios de administración de tierras a nivel local.

- Recursos humanos
- Equipamiento y logística
- Sistema de Información Catastral
- Cobertura Catastral
- Mantenimiento Catastral en el Sistema
- Sostenibilidad
- Uso Multifuncional del Catastro

3 Los niveles de capacidad

El nivel de cada Gobierno municipal corresponderá al promedio del nivel de desarrollo de cada variable identificada. De esta manera, las categorías 1 y 2 corresponden a niveles más elevados de las capacidades en administración de tierras y representan un potencial más alto para lograr los impactos de los PAT a nivel de los hogares; las categorías 3 y 4 representan a los Gobiernos Municipales donde las capacidades son menos desarrolladas y donde los PAT deberán, en primer lugar, fortalecer estas capacidades para de lograr los impactos esperados.

Nivel 1: Gestión autosostenible, capacidad para asumir los servicios y roles delegados por los Institutos Nacionales, mantenimiento catastral permanente.

Nivel 2: Etapa de transición entre el catastro municipal desvinculado y el Sistema Nacional de Administración de Tierras.

Nivel 3: Catastro municipal no coordinado con las Instituciones de Administración de tierras Centrales.

Nivel 4: Catastro municipal muy incipiente.

4 Herramienta de medición

Condición a cumplir en cada área	Indicadores Muestra	Categorías				Comentarios
		1	2	3	4	
<p>Recursos humanos El personal de la oficina de catastro municipal cuenta con competencias iguales o superiores al personal de los institutos nacionales de catastro y están en capacidad de atender la demanda local</p>	Oficina de catastro cuenta con al menos (x) técnicos GIS certificados para la gestión del Sistema Nacional, por cada (x) Transacciones mensuales promedio.					<p>La calidad del personal será establecida en base a los sistemas nacionales de formación del recurso catastral. En algunos serán por ejemplo técnicos certificados, o profesionales delegados, agrimensores u otra figura adoptada; lo relevante es que el personal reúna las condiciones necesarias para recibir la delegación, incluyendo la presentación de fianzas o garantías de otro tipo. Es importante conciliar los indicadores con los institutos de catastro y los municipios, para evitar imponer a los gobiernos locales condiciones que vuelvan insostenible la gestión.</p>
	Técnicos catastrales han sido certificados					
	Oficina de catastro cuenta con al menos (x) técnicos catastrales certificados por cada (x) Transacciones promedio.					
	Técnicos de la oficina de catastro han sido capacitados (desglosar por diversas áreas de interés como digitalización, campo, encuesta, atención al cliente)					
	Oficina de catastro cuenta con al menos un técnico municipal					
	Existe paridad entre hombres y mujeres en el equipo					

Condición a cumplir en cada área	Indicadores Muestra	Categorías				Comentarios
		1	2	3	4	
Equipamiento y logística El equipo de campo es adecuado para realizar levantamientos con la precisión adecuada a la norma nacional y el equipo de oficina reúne las características técnicas para una adecuada vinculación al sistema nacional	Equipo de cómputo con capacidad para procesar / almacenar información cartográfica y bases de datos de tipo GIS					Para el establecimiento de la cantidad de equipo, pueden utilizarse criterios como la cantidad de trámites. En Municipios con poca demanda, puede considerarse el acceso a medios de transporte a través de alquileres que son integrados al mecanismo de tasas por servicios o por medio de vehículos de uso común en las alcaldías.
	Red interna y externa de al menos (X) GB de procesamiento					
	Software para procesamiento de información cartográfica y GIS (licenciamiento) Respaldo de información					
	Municipalidad cuenta con algún equipo para medición catastral					
	Equipo para medición catastral en óptimas condiciones y de la mayor precisión posible					
	Medios de transporte accesible y suficiente para atender la demanda					
Sistema de Información Catastral Municipalidad utiliza el Sistema Nacional para la realización de sus transacciones catastrales, manteniéndolo actualizado de forma permanente	Municipalidad cuenta con algún tipo de sistema catastral digital					
	Municipalidad realiza transacciones catastrales de forma análoga					
	El sistema de gestión catastral municipal se vincula a la base de datos catastral del Sistema Nacional					

Condición a cumplir en cada área	Indicadores Muestra	Categorías				Comentarios
		1	2	3	4	
<p>Cobertura Catastral Que la municipalidad cuente con una cobertura catastral suficiente para brindar atención expedita y de bajo costo a un sector poblacional. Que se cuente con los medios para incrementar paulatinamente el área geográfica catastrada.</p>	<p>Nivel de cobertura del catastro municipal.</p> <p>Zonas urbanas</p> <p>Zonas rurales</p>					<p>Por supuesto, otra variable del indicador sería: (X)% del territorio municipal cuentan con cobertura catastral, sin embargo, la construcción de este indicador en base al criterio de priorizar zonas para el levantamiento catastral permitiría adaptarlo a varias situaciones reales de los territorios locales, como los municipios muy extensos pero de topografía agreste por lo que la población se asienta en zonas específicas, como varios casos en Guatemala, Nicaragua y Honduras. Cuando los proyectos no realizan un barrido catastral al 100% en los municipios, es posible comenzar la realización del mismo en zonas prioritarias, y a medida que se fortalecen las capacidades de la municipalidad ir incrementando la cobertura. Los criterios de priorización pueden variar de proyecto a proyecto por ejemplo: zonas urbanas, de producción agrícola o turística, áreas de interés ambiental u otras.</p>

Condición a cumplir en cada área	Indicadores Muestra	Categorías				Comentarios
		1	2	3	4	
<p>Mantenimiento Catastral en el Sistema. Es el producto del fortalecimiento municipal. Las municipalidades actualizan el sistema nacional proporcionando información confiable y actual a la población y otras instituciones nacionales para diversos propósitos, en especial a los Registros de la Propiedad.</p>	Municipalidad ha recibido delegación de parte del Instituto Nacional					
	Municipalidad realiza sus mantenimientos catastrales en el Sistema Nacional					Idealmente, las municipalidades deberán tener vinculación web a los sistemas nacionales de administración de tierras o propiedad, sin embargo, para aquellos municipios cuya calidad de acceso a internet no es la adecuada, pueden establecerse mecanismos que les permitan realizar los mantenimientos catastrales de forma periódica.
	Municipalidad realiza y registra mantenimientos catastrales de forma permanente					
	Mantenimiento catastral de forma esporádica					
	Procesos Municipales de Permiso de construcción y operación de negocios, cobro de bienes inmuebles o impuesto predial, titulación y otros conllevan mantenimiento catastral					La forma en que otros procesos de la gestión municipal se vinculan al Sistema Nacional de Administración de Tierras debe ser establecido por cada país, según sus propias condiciones; lo importante es establecer relaciones de retroalimentación entre ambos, aún si fueran análogos. Con esto se logra incentivar el uso del sistema y capturar los cambios sucedidos en cada parcela para integrarlos al sistema nacional.

Condición a cumplir en cada área	Indicadores Muestra	Categorías				Comentarios
		1	2	3	4	
Sostenibilidad El ejercicio catastral debe ser sostenible financieramente en las municipalidades para asegurar que al independizarse de la ayuda de los proyectos se continúen las actividades y el vínculo al sistema nacional	Los ingresos municipales por la vía de cobro de impuestos relacionados a la propiedad y prestación de servicios catastrales es superior al costo de operación del departamento de catastro					Debe considerarse que el catastro como herramienta sirve de base no sólo para el cobro del impuesto predial y de tradición, sino como insumo para otras transacciones, por lo cual el análisis de "rentabilidad" debe ser inclusivo; la fórmula debe ser conciliada con los representantes municipales para asegurar que responde a la realidad municipal de cada país. Se recomienda no incluir en el análisis el ingreso por multas e intereses moratorios ya que estos podrían distorsionar los resultados durante los primeros años de utilizar la base de datos catastrales si las alcaldías los aplican para recuperar impuestos no pagados.
	Procesos Sistematizados y normados a través de Manuales					Cada proyecto podrá establecer un conjunto de procesos de interés como mantenimiento catastral, emisión de premisos, atención al cliente y otros. Incluso, pueden establecerse grupos de procesos a sistematizar por cada nivel

Condición a cumplir en cada área	Indicadores Muestra	Categorías				Comentarios
		1	2	3	4	
Uso Multifuncional del Catastro El catastro municipal es utilizado para diversas funciones que contribuyen al desarrollo económico, social y ambiental del municipio, además de los aspectos fiscales.	Procesos de zonificación y ordenamiento ambiental					Considerando un gradiente de esfuerzo de la municipalidad hacia el ordenamiento del territorio, el catastro puede ser utilizado: i) solamente para delimitar zonas urbanas o rurales, ii) para delimitar zonas de riesgo, iii) proteger áreas naturales o frágiles, o iv) planificar el desarrollo urbanas y rural, asignado uso potencial basado en una zonificación
	Planificar y organizar el desarrollo de infraestructuras					El catastro puede ser un instrumento útil para poder planificar y organizar la construcción de infraestructuras en áreas urbanas y rurales. Aquí se busca valorizar en qué medidas los planes elaborados por el municipio para el desarrollo de obras utilizan la información catastral
	Establecer el valor catastral de las parcelas					El catastro puede ser un instrumento útil para establecer el valor de las parcelas y entonces calcular el monto de los impuestos locales sobre bienes inmobiliarios. Aquí se busca valorizar en qué medidas el catastro es utilizado para establecer un valor diferenciado de los predios de acuerdo a su ubicación y los servicios que recibe.
	Permisos					El catastro y la zonificación pueden ser instrumentos útiles para establecer políticas de utilización del territorio. Aquí se busca valorizar en qué medidas son utilizados en la toma de decisión sobre el otorgamiento de diversos tipo de permiso por la autoridad municipal competente (construcción, negocios, utilización de recursos naturales, etc.)