

Gestión de la información y toma de decisiones en el territorio

Sergio Fuentes Carvajal

1. INTRODUCCION

En Chile un tercio del territorio es de propiedad fiscal, lo que equivale a un poco más de 24 millones de hectáreas. Esta realidad es resultado de la conjugación de una serie de variables históricas en el ámbito de la constitución de la propiedad y del dominio. El Estado cuenta con una importante presencia de dominio territorial, desde el punto de vista de su extensión, en las zonas norte y sur del país, explicada por la incorporación de estos territorios a la soberanía nacional, y caracterizada además, por una importante menor volumen de población. En el centro del país, las propiedades fiscales son en su gran mayoría urbanas, de un alto valor producto principalmente de su localización, y asignadas básicamente para las actividades de las instituciones públicas.

El Catastro de la Propiedad Fiscal se desarrolla tomando en consideración aspectos normativos, procedimentales y técnicos, formándose hasta la fecha un catastro orientado fundamentalmente a la administración del patrimonio fiscal, donde adquiere gran relevancia el conocimiento de los componentes de infraestructura de comunicaciones, naturales, sociales y políticos de los inmuebles urbanos y rurales para la implementación de las políticas de administración del patrimonio inmobiliario del Fisco. El catastro es la base de inicio del trabajo en aspectos medulares relacionados con la modernización de la gestión al interior del Ministerio de Bienes Nacionales.

Los desafíos que se le presentan a la labor catastral, tomando en consideración el realizar una eficiente gestión del patrimonio fiscal, ha implicado consultar y trabajar de manera sistemática, y cada vez con mayor profundidad, información territorial generada por otras instituciones. En estos últimos tiempos, el marco global de acción, para poder realizar esta labor se ha dado en el contexto del Sistema Nacional de Información Territorial.

2. ANTECEDENTES

La tensión del desarrollo sustentable (Williamson, 2000), se da entre el ambiente y la presión de las actividades humanas. Esto es el sistema de reconocimiento, control y mediatización de los derechos, restricciones y responsabilidades sobre la tierra y los recursos que forman el punto de apoyo. De esta forma la administración de la tierra puede y debe jugar un rol importante en la infraestructura del desarrollo sustentable. (15) Por otra parte, el mismo autor señala que los sistemas de administración del territorio a futuro, necesitarán administrar una complejidad creciente de derechos, restricciones y responsabilidades sobre el territorio, debido a una mayor conciencia de los imperativos ambientales y sociales, muy distinto de las miradas más tradicionales con enfoque económicos imperativos.

El manejo del territorio en el contexto del ordenamiento territorial debe ocuparse del marco social, jurídico, económico y técnico que orienta el trabajo de los responsables del manejo y ordenamiento territorial (UN-ECE, 1996), por tanto, la administración del territorio es un proceso que requiere la determinación, almacenamiento y diseminación de información respecto de la tenencia, valor y uso de la tierra, cuando se implementan políticas de administración del territorio.

En este contexto, el desarrollo sustentable significa un desarrollo que efectivamente incorpore los factores económicos, sociales, políticos, de conservación y manejo de los recursos en la toma de decisiones para el desarrollo. Esto implica balancear tensiones competitivas en la toma de decisiones, para lo cual se requiere acceso a información precisa y relevante en una forma

realmente interactiva.

De lo anterior se desprende que el acceso a información territorial es un asunto fundamental. Según lo establecen Rajabifard y Williamson (2004), la creciente necesidad de organizar datos a través de diferentes disciplinas e instituciones, ha resultado en el concepto infraestructura de datos espaciales (IDE), siendo éste un concepto que abarca elementos respecto del establecimiento de facilidades y coordinación para intercambiar y compartir datos espaciales en diferentes niveles jurisdiccionales de la comunidad.

Estos mismos autores señalan que una IDE, es un concepto dinámico y multidisciplinario que incluye dimensiones institucionales, políticas, técnicas, estándares y también de recursos humanos. Las IDE se han transformado en herramientas importantes para determinar la vía por la cual los datos espaciales son usados a través de una institución, un país, diferentes regiones y el mundo.

Esta infraestructura tiene el potencial de actuar como una carretera de información amarrando datos ambientales, socioeconómicos y bases de datos institucionales proveyendo un movimiento de información desde los niveles locales a los nacionales y eventualmente a la comunidad global (Coleman, et.al, 1997)

Pero es necesario señalar que en las últimas décadas los gobiernos y la industria en distintos países del mundo han realizado inversiones de billones de dólares, en el desarrollo de sistemas de información territorial independientes, diseñados para servir requerimientos específicos en un marco local y regional (Global Spatial Data Infraestructure, 2001), siendo por tanto el desafío hoy la integración de los sistemas en una infraestructura nacional de datos para usos múltiples, tarea fundamental de las IDE.

En Chile, se esta produciendo un relevamiento del rol de los profesionales de las tecnologías de la información y comunicación, y específicamente de aquellos abocados a la información territorial en el ámbito de la gestión. Esto se explica porque para entender y proponer soluciones a los problemas asociados al desarrollo se necesita manejar grandes volúmenes de información geoespacial. Estratégicamente, se ha decidido enfrentar la construcción de nuestro Sistema Nacional de Información Territorial.

Hacer que la información del territorio sea un soporte para la toma de decisiones, requiere el desarrollo de una forma de gestión inteligente de ella, en el contexto de un sistema, orientado a dicho fin; pero al mismo tiempo, el proceso de toma de decisiones debe establecer los requerimientos de información y las vías para su incorporación e integración.

3. MINISTERIO DE BIENES NACIONALES

El Ministerio de Bienes Nacionales (MBN), tiene por misión aplicar, controlar y orientar las políticas relativas a la adquisición, administración y disposición de los bienes inmuebles del Estado, trabajo que desarrolla en base del Decreto Ley N° 1.939 de 1977. Conjuntamente, confeccionar el catastro de los bienes raíces del Estado, regularizar la posesión de pequeños propietarios particulares, regularizar la tenencia de la tierra en la Isla de Pascua, y ejercer el control superior sobre los bienes nacionales de uso público.

Los objetivos estratégicos planteados son realizar un manejo intencionado, racional, eficiente y transparente del patrimonio fiscal, mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía mediante la regularización de la posesión y constitución del dominio de la pequeña propiedad raíz, consolidar el catastro de los inmuebles fiscales, implementar el Sistema Nacional de Información Territorial, entendido como sustento de las políticas de información sobre el territorio, y la modernización institucional, mediante acciones que permitan mejorar y fortalecer la gestión y relación con los usuarios.

Respecto del Sistema Nacional de Información Territorial, mediante el Instructivo Presidencial N° 14 del 25.09.2001, el Presidente de la República impartió instrucciones para

la creación de dicho sistema, en el contexto del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, estableciendo las bases de coordinación y cooperación del aparato público dependiente del Poder Ejecutivo, orientado a implementar una Nueva Política de Gestión de la Información Territorial. Se asigna en dicho instructivo la responsabilidad política del proceso al Comité de Ministros de la Ciudad y el Territorio (presidido por la Ministra de Bienes Nacionales), y la Coordinación Técnica a este Ministerio.

4. CATASTRO DE LA PROPIEDAD FISCAL

El Decreto Ley N° 1.939 de 1977, en su Título I, artículo 3º, especifica que "Corresponderá al Ministerio formar y conservar el catastro de los bienes raíces de propiedad fiscal y de todas las entidades del Estado". Por otra parte, el D.S. N°3.274 de 1980, regula la organización y funcionamiento del Ministerio y sus Secretarías Regionales Ministeriales para desarrollar en forma eficaz el cumplimiento de las atribuciones que le confiere la Ley.

En el año 1995, se dio inicio al desarrollo del "Plan de Trabajo Catastral", con el propósito de realizar el catastro de las propiedades fiscales inscritas en los registros conservatorios, orientado a responder a las necesidades de administración del patrimonio fiscal. Este trabajo por lo tanto, ha implicado identificar y localizar espacialmente las propiedades fiscales, desplegar el uso de la informática, de los sistemas de información geográfica y de las nuevas tecnologías topográficas y geodésicas en la construcción y manejo del catastro y la mensura de predios, establecer los contextos territoriales en los cuales se localizan las propiedades fiscales, y definir su valor, determinando sus limitantes y potencialidades.

Los contenidos de la información catastral son: legales – jurídicos; administrativos; parcelarios (superficies, cabidas y colindantes); locacionales (ubicación espacial en el territorio de las inscripciones fiscales); y, contextuales.

El MBN administra 132.599.164 m², en áreas urbanas y 24.077.818,57 Há., en áreas rurales. Esto implica que la propiedad fiscal, alcanza al 31,8% del territorio nacional continental. El mayor porcentaje (59,8%), de esta propiedad, se encuentra en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), bajo la tuición directa de la Corporación Nacional Forestal (CONAF). El segundo mayor porcentaje (18,8%), esta dado por las reservas territoriales, objeto hoy de iniciativas de proyectos innovadores, principalmente turísticos e industriales.

El catastro de la propiedad fiscal, es un catastro cuya función fundamental es proveer información que apoye el establecimiento de las bases de la administración del patrimonio fiscal, ejemplificado en la Figura N° 1, la que se sustenta en los siguientes ejes de acción ministerial: a) fomento del desarrollo productivo, del empleo, y la puesta en valor de la propiedad fiscal en el país; b) fomento del fortalecimiento de la sociedad civil organizada y apoyo al proceso de la reforma social del Estado; c) fomento del acceso ciudadano al conocimiento y disfrute del patrimonio natural, histórico, ambiental, paisajístico y de interés científico contenido en las propiedades fiscales, y, d) consolidación del dominio patrimonial de los territorios e inmuebles fiscales.

5. NUEVO MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL

El Ministerio de Bienes Nacionales ha reorientado los objetivos de su política tradicional "de colonización y de regularización de ocupaciones históricas", a la "de promoción del desarrollo regional y de descentralización". Para este efecto, se han establecido acciones dirigidas a completar el catastro de la propiedad fiscal, así como también, a realizar un largo trabajo de previsualización de las oportunidades de desarrollo sustentable para los territorios fiscales bajo su tuición.

El Nuevo Modelo de Gestión Territorial (NMGT), se orienta a entregar certeza jurídica al

accionar del Ministerio, mejorando la calidad y oportunidad de las decisiones en materia de asignación de inmuebles fiscales, de forma menos discrecionales y más consistentes con otras políticas públicas. Se incorpora al usuario en el proceso de trámite, manteniéndolo informado del estado de su solicitud, del fundamento de las decisiones ministeriales adoptadas. Se racionalizan los procedimientos evitando trabajos innecesarios y reduciendo los tiempos generales de tramitación, sujeto a reglas claras, es decir, procedimientos que aumentan la transparencia de las decisiones públicas. También, se mejora la producción de estadísticas, permitiendo a más largo plazo verificar la proyección de resultados de la gestión ministerial.

El trabajo se divide en dos etapas, de postulación y análisis del interés público, y de trámite propiamente tal. En la primera etapa, el manejo de información territorial es amplio y abarca la producción de información de otras instituciones. En la segunda, destacan los trabajos de mensura de propiedades y geodesia.

En la primera etapa, graficada en la Figura N° 2 (Diagrama de Flujo Etapa de Postulación), cuando se ingresa una solicitud sobre un predio fiscal se desarrolla la Validación Catastral 1. Esta actividad certifica la condición de fiscal de la propiedad afecta al trámite, señala su administración actual, genera una visión preliminar de sus potencialidades y limitantes del predio en cuestión, y, establecer el contexto en el cual se encuentra inserta, definiendo si existe alguna restricción de uso (en base de los instrumentos de planificación territorial y contextualizando nuestros propios emprendimientos territoriales fundamentalmente).

Concluido el trámite de postulación, se ha confirmado la condición de fiscal del paño solicitado, se ha establecido que no existe incompatibilidad entre la solicitud y los instrumentos de planificación territorial, que no se contrapone con un área prioritaria de gestión fiscal y que existe un comprobado interés público por desarrollar la iniciativa presentada.

En la segunda etapa, se desarrolla la Validación Catastral 2, donde se realiza el plano de mensura georreferenciado, se confecciona la minuta de deslindes, se inserta el plano en el mosaico predial, como lo indica la Figura N° 3 (Mapa Catastral), y se construye la ficha de metadata.

6. EXPERIENCIA EN LA APLICACIÓN DEL MODELO

Hoy día se requiere generar las respuestas para la Gestión Territorial que permita orientar la política de gestión del stock de inmuebles administrados, diferenciándola para cada caso, en cuanto a objetivos y resultados, como espacios diferentes para la política pública generadoras de una alta rentabilidad social y que sirva de base de información para el stock de los territorios fiscales.

El Ministerio de Bienes Nacionales administra los bienes inmuebles, a través de actos tales como destinaciones; concesiones de uso gratuito u oneroso; arrendamientos y otros más, cuyo detalle se muestra en el cuadro denominado Total Nacional de Administraciones.

Estas administraciones preferentemente urbanas alcanzan un conjunto de más de 17.000 inmuebles distribuidas en las principales ciudades del país, cuyas aptitudes preferentes podrían ser la prestación de servicios sociales y comunitarios (gubernamental y no gubernamental); gestión inmobiliaria (construcción, desarrollo urbano e industrial) y prescindibilidad vía subastas. Este cuadro señala un total de 17.093 administraciones que no corresponden a inmuebles (una edificación específica o un predio rural con una determinada continuidad espacial) ni tampoco a propiedades (equivalente a inscripciones de dominio).

El modelo de gestión territorial distingue dos grandes etapas en la atención de la demanda por inmuebles fiscales:

- Etapa de Postulación: para determinar el interés público comprometido en la postulación de inmuebles fiscales.
- Etapa de Tramitación propiamente tal de solicitudes de inmuebles fiscales siempre y cuando resulte de interés público cursarlas. Esta etapa continua rigiéndose por el manual de procedimientos existente.

Para los efectos de la información gráfica, en la etapa de postulación están incorporados todos los servicios de administración y enajenación de bienes raíces fiscales a los cuales se les debe realizar el procedimiento de Validación Catastral 1 (VC1). En la etapa de tramitación se realiza la Validación Catastral 2 (VC2).

Hasta ahora el desafío de conocer la situación gráfica de las propiedades fiscales se ha venido desarrollando de manera parcial a través de algunas actividades de actualización del catastro gráfico, con financiamiento sectorial y regional, además de una gama de iniciativas de gestión administrativa interna, entre las que destaca la implementación de un procedimiento tendiente a evitar la desactualización del catastro.

El resultado de la implementación del Modelo de Gestión Territorial se muestra en el Cuadro N° 1 “Modelo de Gestión Territorial” (Administración y Enajenación de Propiedad Fiscal y Saneamiento de Propiedad Particular) por Unidad del Negocio y en su Resumen (Cuadro N° 2).

BIBLIOGRAFÍA

COLEMAN, D., McLaUGHLIN, J. & NICHOLS, S. (May.1997). “*Building a spatial data infrastructure*”. Proceedings of the 64th Permanent Congress Meeting of the Fédération des Géometres (FIG), Singapore.

GLOBAL SPATIAL DATA INFRASTRUCTURE (2001). “*El recetario IDE*”. (The SDI Cookbook)

MINISTERIO DE BIENES NACIONALES (1980). “*Decreto Ley N° 3.274. Ley Orgánica del Ministerio de Bienes Nacionales*”.

RAJABIFARD, A. & WILLIAMSON, I. P. (Jan. 2004). “*Regional SDI development*”. Journal of Geospatial Today. India. http://www.geom.unimelb.edu.au/research/SDI_research/

RAJABIFARD, A. & WILLIAMSON, I. P. (2004). “*SDI development and capacity building*”.

GSDI Conference, Bangalore, India.

http://www.geom.unimelb.edu.au/research/SDI_research/

STEUDLER, D., RAJABIFARD, A. & WILLIAMSON, I. P. (2004). “*Evaluation of land administration systems*”. Submitted to the Journal for Land Use Policy. Accepted and to be published in first or second issue in 2004.

http://www.geom.unimelb.edu.au/research/SDI_research/

UN-ECE(1996). “*Land Administration Guidelines*”. UNECE, Geneva.

<http://www.unece.org/env/hs/wpla/docs/guidelines/lag.html>

WILLIAMSON, I. P. (2000). “*Best practices for land administration systems in developing countries*”. International Conference on Land Policy Reform. Jakarta, 25-27 July. http://www.geom.unimelb.edu.au/research/SDI_research/

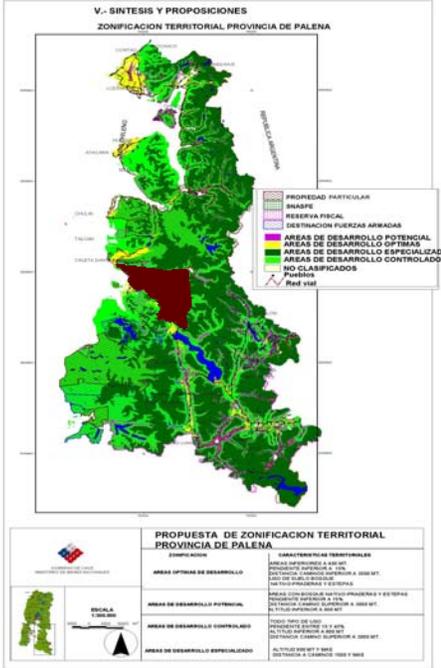
RESEÑA BIOGRAFICA

Geógrafo, Universidad de Chile; Magíster en Geografía (c) con Mención en Recursos Territoriales, Universidad de Chile, Jefe Departamento de Estudios Catastrales y Mensura, Ministerio de Bienes Nacionales; Dirección: Juan Antonio Ríos N° 6, Santiago, Chile, Fono: 02-351.24.06, Fax: 02-351.21.03, e-mail: sfuentesc@mbienes.cl, página web: www.bienes.cl

CUADROS

Figura N° 1

EL CATASTRO Y LA ADMINISTRACION DEL TERRITORIO



LOS PREDIOS FISCALES Y SU CONTEXTO EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION TERRITORIAL

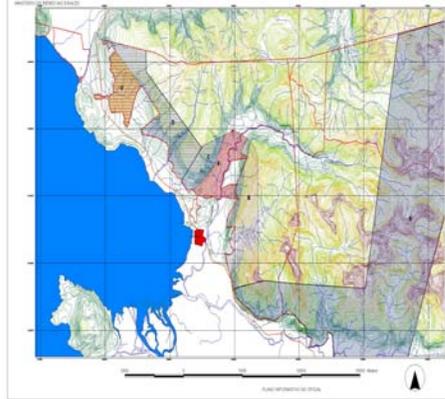
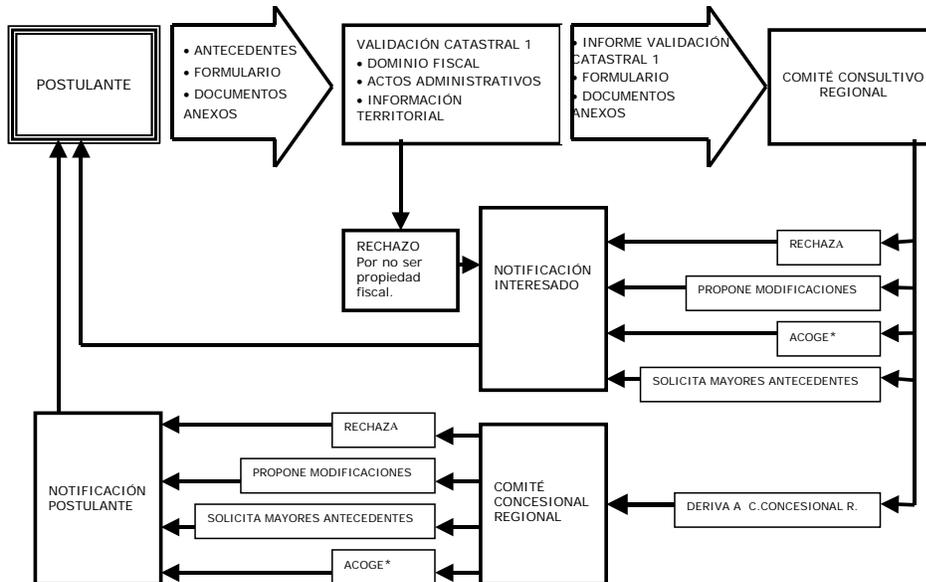
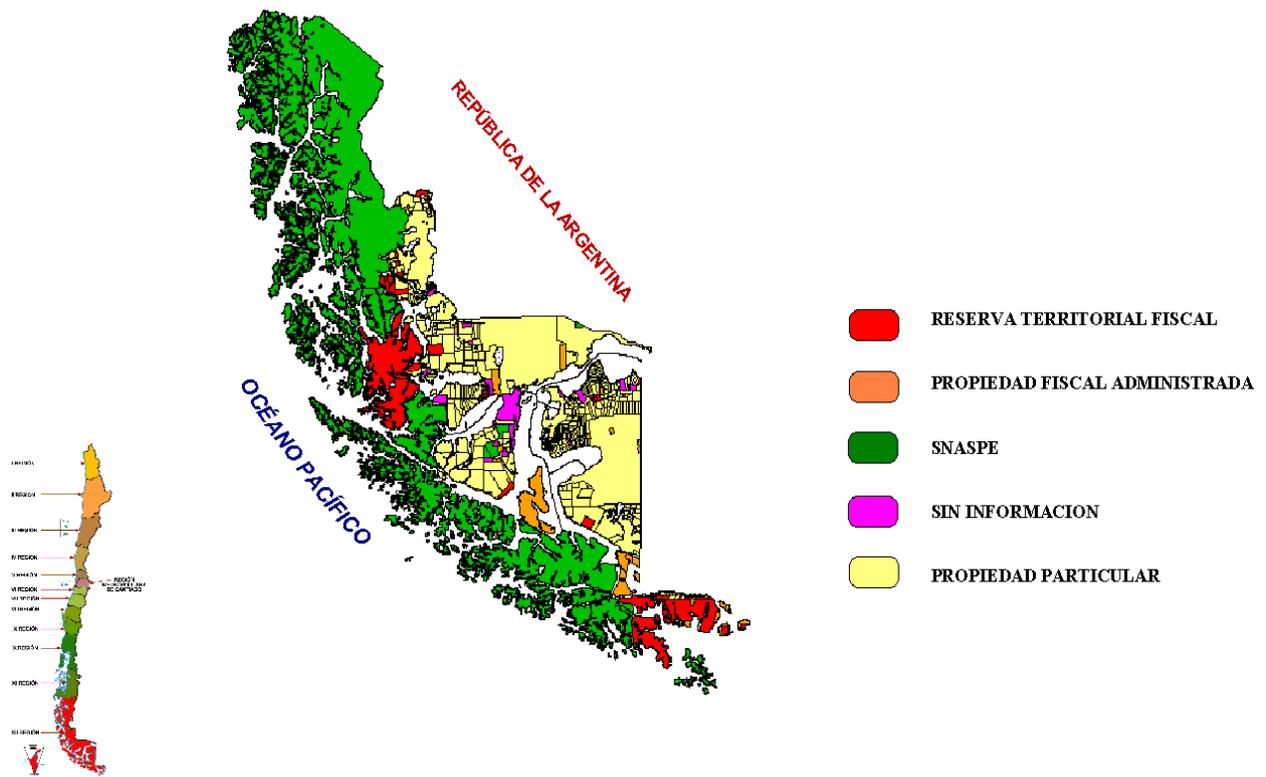


Figura N° 2



* Acoge se presenta bajo tres alternativas: Con plano georreferenciado (1 mes plazo), con plano no georreferenciado, sin plano. Figura N° 3

REGIÓN DE MAGALLANES Y DE LA ANTÁRTICA CHILENA



Cuadro Nº 1

MODELO DE GESTION TERRITORIAL (Administración y Enajenación de Propiedad Fiscal y Saneamiento de Propiedad Particular) por Unidad del Negocio											
OFICINA	BIENES NACIONALES					REGULARIZACIÓN				Total Postulaciones Bienes Nacionales + RPI	Casos en tramitación Bienes Nacionales + Regularización
	Consolidación de Dominio	Proyectos Sociales	Proyectos Productivos, Científicos o Ambientales	Total Postulaciones Bienes Nacionales	Casos en tramitación Bienes Nacionales	Títulos Gratuitos	Saneamientos	Total Ingresos al RPI	Casos en tramitación Regularización		
SEREMI - I Región	204	94	179	477	52	135	55	190	1	667	53
Oficina Provincial de Arica	149	15	51	215	35	13	0	13	0	228	35
SEREMI - II Región	415	72	140	627	119	518	70	588	179	1.215	298
SEREMI - III Región	213	32	181	426	129	266	1.335	1.601	291	2.027	420
SEREMI - IV Región	95	24	1	120	34	183	4.099	4.282	399	4.402	433
SEREMI - V Región	110	55	8	173	44	12	2.328	2.340	0	2.513	44
SEREMI - VI Región	48	58	2	108	45	12	826	838	11	946	56
SEREMI - VII Región	77	23	0	100	32	4	2.940	2.944	832	3.044	864
SEREMI - VIII Región	173	79	10	262	77	33	803	836	0	1.098	77
SEREMI - IX Región	115	39	0	154	41	3	589	592	0	746	41
SEREMI - X Región	117	33	4	154	49	679	451	1.130	0	1.284	49
Oficina Provincial de Osorno	49	2	0	51	7	4	0	4	0	55	7
Oficina Provincial de Valdivia	222	25	4	251	16	217	75	292	1	543	17
Oficina Provincial de Castro	49	15	0	64	19	31	191	222	0	286	19
SEREMI - XI Región	268	65	40	373	82	0	72	72	0	445	82
SEREMI - XII Región	112	23	30	165	108	6	18	24	0	189	108
SEREMI - Región Metropolitana	173	67	1	241	80	49	1.389	1.438	12	1.679	92
TOTAL	2.589	721	651	3.961	969	2.165	15.241	17.406	1.726	21.367	2.695

Con base a información del reporte obtenido el 30 - 04 - 2005, incluye 2004 hasta abr 2005

Cuadro Nº 2

Total Nacional de Administraciones					
		Urbanos		Rurales	
Tenencia		Nº Administraciones	Sup en m2	Nº Administraciones	Sup en has
Destinaciones ¹		7.677	64.127.337,92	1.536	2.375.395,52
Concesiones ² de	Uso Oneroso	261	132.047,82	44	148.276,24
	Uso Gratuito	1.227	14.641.665,77	436	564.044,75
Arriendos ³		1.440	49.409.172,15	1.360	310.184,54
Radicaciones y Permisos de Ocupación ⁴		105	126.400,98	75	11.894,95
Tenencia Irregular Pública ⁵		2.303	4.162.543,77	629	15.358,26
TOTAL 2º de 2004		13.013	132.599.168,40	4.080	3.425.154,26
Total Urbano y Rurales		Nº de Administraciones		Superficie en has	
		17.093		3.438.414,18	

Departamento de Estudios Catastrales y Mensura, 2º semestre de 2004

¹ La destinación es la asignación, de uno o más bienes del Estado a la Institución que lo solicita, con el objeto que lo emplee en el cumplimiento de sus fines propios (Artículo 56 del DL 1939/1977). Las destinaciones sólo se dispondrán a favor de las entidades que conforman la administración central del Estado, el Poder Judicial, los Servicios dependientes del Congreso Nacional y la Contraloría General de la República. La destinación cesará si los bienes ya no se usan para el objeto para el cual se solicitaron, pudiendo el Ministerio de Bienes Nacionales poner término a ésta, cada vez que las circunstancias lo aconsejen, sin embargo, a pesar de que el MBN tiene la facultad de fiscalización de la utilización de estos bienes, no se ejerce por problemas de falta de capacidad, especialmente de personal dedicado a este fin y de presupuesto de gastos para llevar a cabo estas acciones.

² Las concesiones se realizan bajo las siguientes premisas: Deben tener un fin preestablecido, ser otorgadas a personas jurídicas de nacionalidad chilena, deben otorgarse por licitación pública nacional o internacional y excepcionalmente en forma directa, en casos debidamente fundados, previo a decidir sobre la concesión el Ministerio debe oír al Gobierno Regional correspondiente. La concesión será a título oneroso y sólo en casos excepcionales y razones fundadas se podrán otorgar concesiones a título gratuito.

La concesión cesará si los bienes ya no se usan para el objeto para el cual se solicitaron pudiendo el Ministerio de Bienes Nacionales poner término a ésta cada vez que las circunstancias lo aconsejen. También, a pesar de que tiene la facultad de la fiscalización del empleo de estos bienes, no se ejerce por problemas de falta de capacidad, especialmente de personal dedicado a este fin y de presupuesto de gasto para llevar a cabo estas acciones.

³ El arriendo, en los arrendamientos el DL 1939/1977 establece, entre sus artículos 66 al 82, normas especiales para la celebración de los contratos de arrendamientos, siendo supletorias las disposiciones establecidas en el Código Civil, artículos 1915 y siguientes. El contrato se formaliza a través de un decreto o resolución, que incluye todas las cláusulas de aquel y se perfecciona sólo por haber transcurrido 15 días desde que se notificó al arrendatario y éste no haya formulado reparos.

El Fisco se reserva el derecho a poner término anticipado, en forma administrativa y sin responsabilidad para él, previo aviso de un período completo de pago. Si requerida la restitución, el arrendatario no hace abandono de la propiedad, éste será lanzado por una orden del Tribunal notificada por cédula. El arriendo también cesará si los bienes ya no se dedican para el objeto para el cual se arrendó pudiendo el Ministerio de Bienes Nacionales poner término a ésta cada vez que las circunstancias lo aconsejen. También, a pesar de que tiene la facultad de fiscalización del empleo de estos bienes no se ejerce por problemas de falta de capacidad, especialmente de personal dedicado a este fin y de presupuesto de gasto para llevar a cabo estas acciones.

⁴ Permiso de ocupación: Es la facultad de la autoridad de otorgar una propiedad en calidad de "Entrega Provisoria". Radicación: Es la facultad que tiene la Secretaría Regional Ministerial para autorizar y entregar gratuitamente un terreno fiscal a una persona natural que reúna los requisitos que establece la Ley DL 1.939/77), fijándole condiciones y plazos para cumplir la finalidad para la cual se le hace entrega del bien raíz fiscal.

⁵ Tenencia Irregular Pública: Inmuebles en poder de distintas entidades públicas que nunca se administraron directamente ya sea porque fueron adquiridas por esas entidades, o bien porque nunca se perfeccionó un acto de administración de ellas.