



Foro Internacional Ordenamiento de la Propiedad y Sistemas Catastrales

Julieta Salazar Núñez*

Convocado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Secretaría de la Reforma Agraria por parte del Gobierno Mexicano, se llevó a cabo del 27 al 29 de noviembre, en el Gran Hotel Ciudad de México, el Foro Internacional Ordenamiento de la Propiedad y Sistemas Catastrales.

En este evento se analizaron las experiencias internacionales, en materia de regularización de los de-

* Subdirectora adscrita a la Dirección General de Estudios y Publicaciones de la PA.

rechos de propiedad, catastro rural y mercado de tierras, así como los retos para consolidar el ordenamiento de la propiedad y los sistemas catastrales, y su vinculación con la regulación del uso del suelo y la reasignación de recursos productivos mediante los mercados de tierra.

Se presentaron 18 ponencias en cuatro mesas de trabajo, con representantes: de Brasil, Canadá, China, El Salvador, España, México, Holanda y Tailandia; de organismos multinacionales como, el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la propia Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), así como de organizaciones no gubernamentales internacionales como la Federación Internacional de Agrimensores (FIG) y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

Durante la primera mesa de trabajo, con base en las experiencias de México, el Salvador y América Latina, se analizaron diversos modelos de política de ordenamiento de la propiedad. El proceso de regularización y titulación de la propiedad rural y su consecuente registro han propiciado certeza jurídica en la distribución de la tierra. En el caso mexicano la relación costo-beneficio de la regularización es positiva, pero se requieren mecanismos que garanticen la actualización sistemática de la información, agilizar la resolución de conflictos, disminuir los costos y sobre todo completarla con otras políticas públicas en beneficio del campo.

Existe un fuerte vínculo entre la transparencia de los derechos de propiedad de la tierra y la inversión, de manera que provocar la circulación de aquella entre los productores más jóvenes de las comunidades rurales y hacia los usos más apropiados, será un factor básico para acceder a los distintos mercados vinculados al desarrollo rural.

Después del reparto y la distribución de la tierra se ha avanzado en el ordenamiento de la propiedad, el reto de la siguiente etapa es la organización comunitaria y la capacitación para un mejor uso y aprovechamiento de la tierra que sienten las bases para el desarrollo rural.

En la segunda mesa se presentaron los sistemas catastrales de Holanda, Canadá, España y México, así como un sumario de la experiencia europea. En Holanda, la oficina encargada del catastro depende económicamente del Estado pero su organización está a cargo de una institución privada y entre sus principales clientes se encuentra el Gobierno. La Oficina de Catastro es responsable de administrar, a través de una ley pública, las transacciones que realizan los ciudadanos.

En cambio, en Québec el catastro es regulado por el derecho civil y el estado se limita a llevar un control registral actualizado de los tratos que le reportan los propietarios. Cuando los propietarios de los derechos desean realizar algún tipo de transacción, cubren los gastos que conlleva la medición.

El catastro en España depende de los municipios. Su registro y control responde a criterios urbanísticos, es obligatorio y su omisión deriva en sanción administrativa. Es un registro de bienes y no de derechos. La información es pública.

En México, además de culminar con el ordenamiento de la propiedad social, es necesario consolidar la seguridad jurídica de todas las formas de propiedad y avanzar hacia la constitución de un catastro nacional de la propiedad.

Por otro lado, los sistemas de catastro europeos tienden hacia su desarrollo con múltiples propósitos, propiciado por la mayor demanda hacia los sistemas de registro y la disponibilidad de nuevas tecnologías. Los gobiernos enfrentan el reto de mejorar la cooperación intergubernamental, para lo cual resulta útil considerar un enfoque holístico hacia la tierra, integrando las políticas agrarias y facilitando el acceso a toda la información relacionada con aquella.

El catastro tiene un significado distinto en cada país; sus sistemas de registro y control responden a aspectos culturales e históricos. Por ello no es posible tomar los métodos y experiencias de uno para ser aplicados en otro, de manera mecánica, pero sí conviene pensar escenarios alternativos considerando la experiencia de otros países y la realidad propia.

La regularización de derechos de propiedad, planificación y uso del territorio fueron los temas que se abordaron en la mesa tres, con base en las experiencias de México, Tailandia, Sudamérica y otros países de África. El desarrollo sostenible de los recursos naturales depende en buena medida de la regularización de los derechos agrarios. En esta perspectiva, los derechos agrarios no sólo se refieren a la relación propiedad/posesión, sino al ejercicio consuetudinario y al derecho del aprovechamiento, entendido este último, como el derecho al acceso, extracción, administración, exclusión y enajenación de los recursos naturales.

El ordenamiento del uso del suelo requiere de nuevas instituciones y formas de organización, tanto de la sociedad como del Estado; por ello, es necesario una estrategia de ordenamiento ecológico que, conforme al régimen de propiedad, defina las reglas que permitan el uso y manejo de los recursos naturales y se establezcan límites para el ejercicio de la propiedad individual.

Se analizaron modelos de información para la planificación y uso de la tierra, transmitiéndose la experiencia de la FAO, desarrollada en Sudamérica a través del Sistema de Información de Recursos de Tierras para la Planificación (SIRTPLAN), que parte de una evaluación del sistema biofísico, referido a condiciones agroclimáticas, y del sistema antrópico, que comprende los aspectos socioculturales, económicos e institucionales.

Con estos elementos, se desarrolló una metodología para la recolección y manejo de la información, que facilita y orienta la toma de decisiones en la planificación de escenarios de usos agrícolas sostenibles.

Otro modelo innovador es el intercambio de datos sobre la tierra en África, a través de una red de comunicación que transmite información y conocimiento con valor agregado, en la que el propio acceso a la red permite un proceso de educación y capacitación en política agraria, mediante la participación directa de los actores.

En la mesa cuatro, enfocada hacia el mercado de tierras, se presentaron las experiencias de Brasil, Centroamérica, China y del mercado periurbano en México. Al respecto se destacó que la falta

de derechos de propiedad claramente definidos y de servicios catastrales reduce la eficiencia de los mercados. Un sistema de derechos de propiedad bien definido, adecuado a la realidad de cada país y protegido por las instituciones del Estado, hace posible la circulación de los derechos de propiedad, la asignación eficiente de los factores económicos en las actividades agropecuarias y la regulación de los usos del suelo.

En la experiencia de Brasil, el acceso a la tierra mediante los mecanismos de mercado supone la participación de campesinos con ciertas habilidades para negociar el precio de la tierra, organizarse a una escala mínima y lograr la rentabilidad y competitividad necesaria para pagar los créditos recibidos. Lo anterior ha implicado en cierta medida la exclusión de los campesinos y jornaleros más pobres, con bajos niveles de organización y capacitación. En consecuencia, es importante desarrollar instituciones que proporcionen información y monitoreen los precios de la tierra, faciliten la capacitación y la asistencia técnica y estimulen el desarrollo de organizaciones de base.

El mercado de tierras arrendadas, o en aparcería, es mucho más dinámico debido principalmente a que no requiere de fuerte financiamiento ni implica modificaciones de propiedad. Sin embargo, carece de regulaciones y debe ordenarse para fomentar arreglos de largo plazo que favorezcan la inversión, precios y condiciones justas y el uso sostenible de los recursos.

Las experiencias recientes en América Latina de acceso a la tierra mediante compras a crédito, se caracterizan por el relativamente limitado número de beneficiarios pobres que logran convertirse en propietarios, si se considera la demanda potencial. Por otra parte, la mayoría de los países en desarrollo carecen de los recursos financieros suficientes para impulsar este tipo de modelos de acceso a la tierra a través del mercado.

La innovadora experiencia de China sugiere la conveniencia de promover los mercados de derecho de uso de la tierra, a través de diversas formas de transferencia de usufructo, tales como los contratos de arrendamiento de hasta 30 años; la subcontratación,

el intercambio y la transferencia de derechos; así como el establecimiento y compra-venta de acciones de empresas y organizaciones propietarias de tierras.

Una buena parte del mercado de tierras de uso urbano en las principales ciudades de México, se caracteriza por la irregularidad jurídica y documental. La especulación inmobiliaria afecta tanto a los propietarios rurales que aportan esa tierra, generalmente a precios muy bajos, como también a las familias pobres que tienen que comprar tierra a precios comparativamente elevados. El rezago en la constitución de reservas territoriales para la construcción de vivienda popular, genera fuertes presiones para el crecimiento de un mercado informal de tierras, que deben después regularizarse y dotarse de servicios con costos muy altos para el gobierno y las familias pobres.

En síntesis, los trabajos del Foro resaltaron los retos que enfrentan las políticas públicas para lograr la sostenibilidad del ordenamiento de la propiedad y vincular la seguridad jurídica de los derechos de propiedad con los procesos de ordenamiento del territorio con miras a fortalecer los programas que impulsan el desarrollo productivo de las áreas rurales, temas fundamentales en el acontecer internacional y en los que México tiene aún asignaturas pendientes.