

Las capacidades de interrelación de los catastros públicos de información territorial en Chile

MARCO AURELIO MARQUEZ POBLETE¹

Geógrafo, M.A.

RESUMEN

El presente artículo analiza la capacidad que presentan los sistemas de información territorial públicos del país para interrelacionar sus bases de datos espaciales (los "catastros"), traspasando información pertinente para la gestión gubernamental. Se proponen acciones destinadas a mejorar su funcionamiento. Se estudia el rol de la información en la gestión pública moderna, identificando los principales actores públicos en el ámbito de la información territorial. También se caracterizan los catastros existentes y se identifican las potencialidades y limitantes de éstos para funcionar en forma coordinada en el manejo, análisis y administración de información relevante para la gestión pública.

ABSTRACT

This paper analyses the capacity of public territorial information for interconnecting their spatial data bases or cadastres, in order to give information to governmental management. Actions oriented to improvement their performance are proposed. The role of information in modern public management is studied identifying the main public actors in the field of territorial information. Existing cadastres are characterised regarding their potentialities and their limitations for functioning in a coordinated way with management and analysis of relevant information for public administration.

INTRODUCCION

En la actual etapa de desarrollo en que se encuentra nuestro país se requiere que el Estado no sólo disponga de la información adecuada, sino que ésta sea confiable, actualizada y sobre todo oportuna, de manera que se constituya en un apoyo a la toma de decisiones, mejorando así la gestión pública.

Uno de los desafíos del aparato público es, por tanto, la adecuada modernización de sus sistemas de información que le permita estar acorde con las exigencias de los nuevos tiempos. Ello, porque la modernización de la gestión pública como la descentralización requieren de nuevas tecnologías de la información que permitan una acción pública eficiente (Evans, 1997).

En el campo de la información territorial, es decir información relacionada a un atributo espacial, se detecta un creciente interés por parte de diversas instituciones públicas por avanzar en el tema, ello a la luz de los nuevos desarrollos tec-

nológicos en el campo de la información geográfica computarizada, de las nuevas técnicas de teledetección y de los últimos avances en informática, que hacen más fácil y rápido el manejo de la información espacial. Estos avances posibilitan un gran campo de aplicaciones prácticas en las áreas de la planificación, el catastro de recursos naturales y el monitoreo del deterioro ambiental, entre otros.

Lo anterior, ha llevado a las distintas instituciones del sector público a realizar inversiones dirigidas a aprovechar la gran cantidad de información territorial existente. Sin embargo, estas inversiones se han desarrollado sin que exista una adecuada coordinación entre los organismos involucrados, generando un cierto grado de ineficiencia en el uso de los recursos disponibles.

Frente a ello, es una tarea urgente coordinar las acciones que se desarrollarán en esta área, definiendo criterios comunes que orienten los proyectos de los diversos organismos, de modo de hacerlos compatibles y de generar la necesaria institucionalidad para la coordinación futura en esta materia.

En este contexto, la investigación analiza la capacidad que presentan en la actualidad los sistemas de información territorial públicos del país para interrelacionar sus bases de datos espaciales

¹ El autor es jefe de la unidad encargada de implementar el Sistema Nacional de Información Ambiental en la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, y profesor del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

(los catastros), con el fin de traspasar información pertinente para la gestión gubernamental y proponer acciones destinadas a mejorar su funcionamiento.

EL PAPEL DE LA INFORMACION TERRITORIAL EN LA GESTION PUBLICA MODERNA

El rol del Estado moderno

En las últimas décadas se ha producido una importante redefinición del rol de Estado tanto en Chile como en la mayoría de los países de la región, pasando así de un papel de actor directo en la producción al de un ente regulador, orientador y facilitador de la actividad económica (Marcel, 1994).

En este contexto, el segundo gobierno de la Concertación ha planteado como principios básicos de la acción pública durante su mandato la disminución de la actividad empresarial del Estado, un fortalecimiento a su rol planificador, normativo y regulador, el fomento a la participación del sector privado en inversión, operación y gestión de la infraestructura productiva, el compromiso con la superación de la pobreza a través de la reorientación de la inversión pública hacia la infraestructura social básica y la modernización de la gestión del Estado (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1997).

Como se ha señalado, un rol permanente en la acción de Estado es ser un ente planificador, porque las circunstancias en que se desenvuelve actualmente la gestión pública exigen un grado de anticipación al futuro que permita reducir, hasta donde sea posible, la incertidumbre que afecta a sociedades de creciente complejidad y conflictividad, con el fin de otorgar la máxima coherencia posible al conjunto de acciones que el gobierno debe adoptar para impulsar el cumplimiento de su proyecto político.

En tal sentido se debe tener presente que en buena parte de los países capitalistas avanzados se está decidiendo y actuando con un cierto grado de planificación, pese a que en muchos casos la palabra planificación no sea usada en forma explícita. Así hoy, las sociedades complejas y conflictivas necesitan direccionalizar sus procesos de desarrollo, con la mayor coherencia posible, en función de una cierta imagen deseada de futuro (Rébola, 1993).

Los sistemas de información en la gestión pública

Un elemento fundamental para llevar a cabo el proceso de planificación pública es la obtención de información confiable, actualizada y sobre todo oportuna, capaz de apoyar la toma de decisiones. Ello porque cualquier sistema de planificación económica requiere como primer aspecto a considerar una alimentación de información pertinente sobre la que se establecen los modelos adecuados de análisis y gestión (Mas, 1991).

Como insumo básico para la planificación que realizan las instituciones del Estado, la información requiere ser ordenada y sistematizada para su uso, a través de un "sistema de información", entendido éste como un conjunto articulado de recursos o componentes que entrega a los usuarios información y facilidades computacionales adaptadas a sus requerimientos (MIDEPLAN, 1995).

Así, entonces la gestión pública moderna para realizar su tarea de análisis, programación y evaluación de las acciones de nivel nacional, regional y local, requiere de un conjunto actualizado, sistemático y confiable de información, permitiendo así una adecuada asesoría a las instancias que llevan a cabo las tareas ligadas a la gestión pública.

La información territorial en la gestión pública del país

En el ámbito de la información necesaria para la gestión estatal, la información territorial, es decir la información relacionada con atributos referenciables en el espacio a través de una localización determinada, juega un rol fundamental como base para el permanente proceso de planificación racional y equilibrado del desarrollo tanto nacional como subnacional, al proporcionar a los planificadores públicos y a los gestores privados antecedentes sobre las potencialidades, aptitudes, limitantes y restricciones de los espacios sobre los cuales intervendrán.

Esta información referida a geología, geomorfología, climatología, edafología, flora y fauna, hidrología, demografía, economía, antropología, cultura y recursos naturales, entre otras (que tienen una expresión espacial a través de una localización o distribución sobre la superficie terrestre), es un valioso elemento en el proceso de planificación gubernamental tanto nacional como regional y local al entregar datos que permiten orientar la toma de decisiones públicas destina-

das a encauzar la acción de los diversos actores, minimizando los impactos negativos que generan las distintas actividades en el territorio y lograr un desarrollo armónico tanto en el ámbito social como en el territorial (MIDEPLAN, 1994).

Es claro que la orientación del crecimiento de un país como Chile implica una necesidad permanente de información precisa y actualizada, que permita una planificación coherente de los servicios públicos, del medio ambiente, del ordenamiento urbano y regional, de la conservación de los recursos naturales y, en general, de una calidad de vida compatible con el desarrollo socioeconómico del país.

Así entonces, para la administración de los recursos sociales, económicos y naturales del país se requiere necesariamente considerar los componentes espaciales de éstos a fin de realizar un análisis adecuado de los recursos que considere su distribución y flujo en el territorio para poder programar las acciones correctivas necesarias destinadas a enfrentar los posibles desequilibrios, externalidades e iniquidades que los procesos de crecimiento económico puedan generar en un país, región o área.

Los sistemas de información territorial

En el conjunto de Sistemas de Información que existen para la gestión pública, se identifica un grupo cuyo componente esencial y común denominador es el territorio. Ellos son los Sistemas de Información Territorial. Estos últimos se definen como Sistemas de Información de propósito general, orientados al conocimiento de un ámbito espacial, y de aplicación a todos los entornos geográficos, permitiendo conocer su métrica, topología y elementos constitutivos (Ros, 1993).

Los sistemas de información territorial son por sus características sistemas destinados a ser utilizados en todas aquellas instituciones y organismos públicos, académicos y empresas privadas que tienen su ámbito de actuación relacionado con un entorno territorial, siendo más importantes cuanto mayor peso tengan los parámetros geográficos en la gestión realizada. En este sentido encontramos un campo de acción muy desarrollado en las organizaciones públicas de ámbito territorial, la administración militar, los servicios públicos y en las unidades que llevan a cabo estudios sociales y geográficos, geológicos, geodésicos y ambientales.

Tradicionalmente se han asociado los sistemas de información territorial a aplicaciones del sector público, pero es cada vez mayor su utilización

en el sector industrial y servicios, donde éstos se convierten en una herramienta de ayuda para estudios económicos y de marketing y distribución desde una óptica territorial.

LOS CATASTROS COMO BASE PARA LOS SISTEMAS DE INFORMACION TERRITORIAL

La información territorial que sustenta a los Sistemas de Información Territorial es obtenida fundamentalmente a través de los inventarios detallados que contienen las Bases Catastrales existentes, más conocidas como Catastros. Así, frente a los requerimientos de la información básica de detalle como insumo para los Sistemas de Información Territorial, surgen claramente los catastros como fuente principal de información territorial, al ser los bancos de antecedentes con una estructura y actualización adecuada de la información.

Si bien existen diversas definiciones sobre qué es un catastro, se le entenderá desde una perspectiva territorial como “un registro ordenado y clasificado de datos y descripciones de superficies, límites, situaciones, aprovechamiento, calidades, valores y demás circunstancias físicas, económicas y jurídicas que dan a conocer a un recurso social, natural o humano con expresión territorial y lo definen en sus diferentes aspectos y aplicaciones” (Dale, Peter y John McLaughlin, 1989).

En el amplio espectro de bases catastrales específicas de carácter territorial que existen, se identifican tres tipos de catastros reconocidos y utilizados en el ámbito público para la gestión y administración gubernamental:

a) *Los Catastros Jurídicos:*

Estos catastros tienen por finalidad el registro de la propiedad de terrenos, bienes inmuebles y propiedad raíz.

b) *Los Catastros Fiscales:*

Catastros destinados a registrar las propiedades y valorarlas con el fin de aplicar impuestos de destino fiscal.

c) *Los Catastros Multipropósitos o Multifuncionales:*

Catastros destinados a registrar diversos atributos de unidades territoriales, con el objetivo de planificación y gestión pública a escala nacional, regional y local. Estos catastros además de considerar la información sobre tenencia y valor de las propiedades pueden considerar datos sobre uso del suelo, información demográfica, datos sobre viviendas y edificación y límites político-administrativos, entre otros.

Se debe señalar que históricamente en la mayoría de los países de Europa los catastros tienen una vinculación inmobiliaria y nacen como función fiscal ejecutada por instituciones del Estado, (Segura, 1990). Sin embargo, estos catastros han evolucionado a usos más amplios que el jurídico y/o fiscal debido a que la información contenida en ellos los convirtió en un inventario especialmente útil en todas aquellas aplicaciones en las que el componente territorial es relevante o en las que se establecen relaciones entre diferentes tipos de recursos sociales, económicos o naturales a través de su localización espacial, entre otros el análisis de la distribución de cultivos y su relación con otros factores territoriales, el análisis de la ocupación del suelo y su relación con los recursos naturales, la gestión del suelo, la planificación y optimización de los servicios básicos y la infraestructura social y productiva y la administración de la propiedad.

La automatización por medios computacionales ha ayudado al cambio en el concepto de catastro desde el conocimiento más riguroso de las propiedades de cada ciudadano en la antigüedad, hasta reconocer en los datos catastrales la base de información tanto para la planificación como para la toma de decisiones públicas o privadas, convirtiendo a estos sistemas en una institución al servicio del conjunto de la sociedad.

LA INFORMACION TERRITORIAL EN CHILE

La información territorial pública en el país: Actores y funciones

El estudio de la institucionalidad pública chilena que tiene competencia con la generación, manejo, administración, actualización y uso de la información de índole territorial, permite señalar que existe un importante conjunto de organismos estatales que tiene atribuciones respecto al tema.

Históricamente se debe señalar que en las primeras décadas de este siglo el Estado reconoció la necesidad de disponer de información adecuada sobre los recursos y su localización a través de cartas, fotos, croquis o planos. Así, creó inicialmente dos organizaciones públicas para que realizaran dichas funciones (el Instituto Geográfico Militar y el Departamento de Navegación e Hidrología de la Armada). Sin embargo, con el transcurso del tiempo y en la medida que el Estado se especializó sectorialmente, surgieron nuevas instituciones vinculadas con el tema territo-

rial, lo que ha llevado hoy en día a la existencia de una considerable institucionalidad pública que tiene tareas relacionadas con la información territorial y que en algunos casos presentan sobreposición de tareas.

Dicha sobreposición de tareas se debe fundamentalmente a que, por una parte, una serie de áreas de la gestión pública son de carácter intersectorial trascendiendo la acción de un solo ministerio y, por otra, que las instituciones públicas de origen más reciente consideren temas específicos que las instituciones de mayor antigüedad tenían entregadas en forma genérica a sus funciones.

Una clasificación de las instituciones públicas que tienen competencia en la información territorial permite presentar la siguiente agrupación en función a la misión que les encarga la ley respecto al tema:

a) *Instituciones generadoras de información territorial básica:*

Este grupo involucra a las tres instituciones públicas que entregan la información primaria y básica sobre el territorio nacional y que sirven como plataforma inicial para la agregación de atributos espaciales secundarios por parte de otras instituciones públicas o del sector privado, entregando así cartografía a la comunidad. Ellas son: el Instituto Geográfico Militar (IGM), el Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea (SAF) y el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA), entregando una oferta de información territorial de carácter institucional definida por ley.

b) *Instituciones con funciones específicas destinadas al levantamiento y mantención de información sobre población y recursos naturales del país:*

Esencialmente se refiere a dos instituciones públicas cuya misión principal es la generación de información destinada a la gestión pública, que sirva como insumo para las acciones de otras instituciones públicas o entes privados. Estas instituciones son el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Centro de Recursos Naturales (CIREN).

c) *Ministerios e instituciones públicas que para la realización de tareas propias deben generar y administrar información territorial:*

En este tercer grupo se consideran todas las instituciones del Estado que para el cumplimiento de las tareas que confiere la normativa vigente deben manejar información de tipo territorial entregando entonces una oferta de información sistematizada, generada por las fun-

ciones propias que realizan. Una enumeración de dichas instituciones se detalla a continuación:

- Ministerio de Planificación y Cooperación;
- Ministerio de Bienes Nacionales;
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo;
- Ministerio de Obras Públicas a través de la Dirección General de Aguas, Dirección de Riego, Dirección de Arquitectura y Dirección de Vialidad;
- Ministerio de Agricultura, a través de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias; del Servicio Agrícola y Ganadero; de la Corporación Nacional Forestal y del Instituto de Desarrollo Agropecuario;
- Ministerio de Minería a través del Servicio Nacional de Geología y Minería;
- Instituto de Fomento Pesquero;
- CORFO a través del Instituto Forestal;
- Servicio de Impuestos Internos;
- Comisión Nacional del Medio Ambiente;
- Secretaría de la Comisión Técnica de Planificación de Infraestructura en Transporte a través de la SECTRA;
- Gobiernos Regionales; y
- Municipios.

Así entonces se identifica claramente que en el área de la información territorial existe un considerable número de organismo que, si bien su tarea esencial no es producir información territorial, deben para cumplir su misión necesariamente manejar dicha información.

La situación del catastro público del país

El estudio de la legislación vigente que regula las instituciones con competencia en información territorial y el análisis de las características de las bases de información territorial públicas existentes, permite señalar que el país actualmente no cuenta con un único Catastro Público propiamente tal, entendido ello desde una perspectiva de la existencia de un registro de datos y descripciones de los bienes inmuebles rurales y urbanos permanentemente actualizado, es decir a semejanza de los catastros de países con mayor desarrollo en la administración de la información territorial.

En Chile, a diferencia de los países de la Unión Europea, no se ha unificado la información territorial básica a través de un Catastro con fines tributario-fiscales y/o jurídicos, hecho que históricamente en otros países ha dado sentido a este tipo de iniciativas, para convertirse algunos de ellos en sistemas de información territorial de carácter multifuncional (MIDEPLAN, 1993).

Ello se puede concluir, porque desde el punto de vista legal la realización y mantenimiento de un Catastro no es una función cuya competencia esté encomendada a algún órgano específico de la Administración, sino que se desarrolla en el ámbito de las respectivas competencias de cada uno de los Ministerios e Instituciones Públicas con atribuciones de orden territorial. Estos confeccionan sus propios catastros en la medida que requieren disponer de información sobre bienes inmuebles y propiedad raíz.

Diversos estudios han comprobado la situación antes expuesta, expresando que se detecta una ausencia de un Catastro propiamente tal y la existencia de distintas iniciativas de catastros específicos definidos desde diferentes perspectivas (Intendencia Región Metropolitana, 1991). Este planteamiento se puede fundamentar al realizar una revisión de las bases catastrales existentes o en desarrollo, la cual permite identificar los siguientes catastros públicos de carácter específico:

- Catastro de la propiedad para el cobro del Impuesto Territorial, realizado por el Servicio de Impuestos Internos.
- Catastro de los bienes fiscales realizado por el Ministerio de Bienes Nacionales.
- Catastro de los usuarios de aguas, realizado por la Dirección General de Aguas del Ministerio de Obras Públicas.
- Catastro de edificación pública, realizado por la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas.
- Catastro de pertenencias mineras, realizado por el Servicio de Geología y Minería del Ministerio de Minería.
- Catastro de iniciativas de inversión pública, realizado por el Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Catastro de usos del borde costero, realizado por la Subsecretaría de Marina.
- Catastro de recursos frutícolas y de suelos, realizado por el CIREN.
- Catastro de los recursos forestales, realizado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente.
- Catastros urbanísticos realizados por diversos municipios.

En tal sentido, una de las investigaciones más recientes sobre el tema, realizada por una misión de expertos en temas catastrales de España, concluyó con respecto a la situación del catastro público chileno que "son muchos los ministerios y administraciones públicas chilenas que desarrollan una actividad catastral, en el sentido de procurarse información sobre inmuebles, sus propietarios, y características, para diferentes fines"

(Dirección General del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de España, 1996).

Asimismo, el informe de la misión española señaló que no existe ningún órgano ni administración que tenga encomendada la función del catastro, por las siguientes circunstancias:

- a) Los “catastros” realizados por los diferentes organismos e instituciones no definen la propiedad territorial de modo general, sino parcial, al circunscribir la información de que disponen a ciertos inmuebles o partes del territorio necesarias para los fines para los que se crean.
- b) Los datos que se obtienen de los inmuebles, no definen generalmente todas las características físicas, jurídicas y económicas de los inmuebles, sino sólo aquellos aspectos relevantes para el organismo que recoge dicha información.
- c) Al realizarse trabajos puntuales para fines concretos, esos inventarios sobre la propiedad territorial no se mantienen actualizados, y con el tiempo se vuelven obsoletos.

Dichos planteamientos concuerdan con lo afirmado en las conclusiones del estudio encargado por el Comité Interministerial de Desarrollo Productivo en 1995, el cual señaló que, si bien el país posee una amplia y extensa base de datos, esta información había sido generada por diversas instituciones para objetivos específicos y está muy determinada por el propio quehacer de cada uno de estos organismos, lo que afectaba negativamente la capacidad de uso adecuado de la información territorial. Así entonces, en su gran mayoría, las bases catastrales con información territorial que manejan las diversas instituciones son principalmente de carácter autónomo, orientadas a sus propias necesidades, que no contemplan mecanismos para el traspaso y complementación de información (Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, 1995).

En definitiva, la ausencia de un catastro adecuado que se constituya como base para el funcionamiento de sistemas de información de carácter territorial, que sirvan para apoyar tanto la planificación como la toma de decisiones públicas, ha llevado a que las instituciones públicas aborden por separado la tarea de crear las bases catastrales necesarias, generando situaciones de duplicidad y superposición de proyectos que a la larga significan costos injustificados para el Estado.

En tal sentido los antecedentes entregados por el estudio encargado por el Comité Interministerial de Desarrollo Productivo mostraban que a lo menos en 1994 un conjunto importante de iniciati-

vas de inversión pública en el campo de la información territorial presentaban situaciones de traslape especialmente en la creación de las bases geográficas.

LAS LIMITANTES DE LOS CATASTROS PUBLICOS EXISTENTES COMO FUENTE DE INFORMACION TERRITORIAL

Como se ha señalado, el país posee un importante conjunto de datos catastrales, generado por diversas instituciones públicas para objetivos muy específicos, lo que en teoría significa la existencia de un conjunto de información de gran riqueza como insumo para las tareas de planificación y gestión pública.

Asimismo, las cifras muestran que actualmente existe un gran interés por parte de diversos organismos comunales, centrales y de servicios de contar con información territorial sistematizada e interrelacionable, para apoyar el cumplimiento de sus funciones, desde la detección oportuna de las demandas locales, la modernización de los procedimientos administrativos, la recaudación de distintos impuestos territoriales, hasta la asignación eficiente de recursos, el ordenamiento territorial y la gestión ambiental.

No obstante, dado que la información territorial que manejan las diversas instituciones es principalmente de carácter autónomo, orientada a sus propias necesidades, en general dichas instituciones no han contemplado en el diseño de sus sistemas de información las posibles y necesarias complementariedades entre las diferentes bases de datos. Se presentan así múltiples iniciativas en torno a distintos sistemas de información, que representan importantes esfuerzos individuales y que, sin embargo, no logran traspasar los límites de cada institución para el uso interrelacionado y complementario de dicha información.

Dado que cada institución elabora y maneja su propia cartografía del territorio, con distintas simbologías, diferentes escalas y grados de precisión, además de multiplicar esfuerzos y gastos, se hace generalmente incompatible el poder relacionar información y hacerla confiable.

Además, se debe señalar que siendo el factor común entre todas las tecnologías de información “los datos”, especialmente en el caso de Chile el costo de adquisición de éstos normalmente excede varias veces los costos del hardware y del software.

Hay una falta de especificaciones para la obtención de datos, lo que sumado a la ausencia de

bases de datos con formatos de intercambio estandarizados, impide que las bases de datos territoriales puedan estar accesibles a los diferentes usuarios, sustentando así a múltiples usos en el ámbito de la acción pública (MIDEPLAN, 1993).

Así, los formatos que hoy operan en cuanto a recopilación, almacenamiento y procesos con que se maneja la información derivan en una serie de disfuncionalidades, principalmente en:

- Imposibilidad de usos interrelacionados de la información;
- Duplicación de datos;
- Incompatibilidad de codificaciones;
- Obsolescencia de la información;
- Dificultades para una disponibilidad efectiva de la información; y
- Aumento de los costos en estudios y proyectos para capturar y/o actualizar información.

Atendiendo a las características de la información en cuanto a calidad, accesibilidad y actualización, hoy los expertos señalan que resulta prácticamente imposible alcanzar objetivos de agregación desde las fuentes básicas donde la información territorial se genera, y generalmente se recurre a instancias más agregadas que no necesariamente manejan toda la información requerida por los organismos superiores, especialmente para la formación de indicadores deseados en las distintas etapas de inversión pública y en la priorización de diversos proyectos alternativos (Ministerio del Interior, 1994).

En cuanto a los organismos generadores de información territorial (a nivel comunal), éstos adolecen en general de las mismas disfuncionalidades del resto de los organismos públicos en relación al tratamiento de la información territorial, acentuado por la departamentalización de su manejo.

A nivel comunal, no existe información territorial organizada en forma sistemática que permita la compatibilización entre los distintos productores de información territorial, ni tampoco la posibilidad de su agregación para los usos analíticos, estadísticos, instrumentales o informáticos requeridos por sí mismos y fundamentalmente por el nivel central.

Esto ha llevado a duplicar esfuerzos en el sentido de que por una parte, los organismos productores, especialmente municipios, deben destinar parte de sus funciones de trabajo rutinario a contestar en forma paralela las diferentes demandas de información local requeridas por los distintos organismos centrales y, por otra, estos últimos obtienen información dispersa y de diversas da-

tas, lo que genera una gran inconsistencia en los datos.

Por otra parte, la información territorial que en su mayoría requiere ser expresada en cartografía, la que representa un rol fundamental como medio de almacenar, resumir y comunicar información asociada al espacio, está siendo adquirida por distintos organismos del Estado (Municipios, Ministerios, Servicios) sin una adecuada coordinación, lo que representa una alta inversión y una duplicación al ser generada independientemente para cada institución, sobre las mismas áreas del territorio. Esta situación se agrava por el hecho de que las cartografías existentes en el ámbito comunal no permiten una integración como cobertura única, para los propósitos del nivel central, por utilizar en su creación Marcos de Referencia Local.

No existe, por tanto, una homogeneidad en la base sobre la cual se sustenta la información territorial (base cartográfica y unidades territoriales) en los distintos organismos para posibilitar una interrelación de la información.

Además, se presenta una falta de coordinación entre los organismos generadores de la información básica y entre ellos y potenciales usuarios de la información, lo que no permite un uso eficiente de la información disponible, generando dificultad de accesibilidad a ella y duplicidad de esfuerzos. En general, los organismos productores de información territorial de carácter institucional (Instituto Geográfico Militar, Servicio Aerofotogramétrico y otros) o de desarrollo tecnológico y servicios (Universidades, Instituto de Investigaciones Tecnológicas y otros) se encuentran descoordinados respecto de una política global para el conjunto del sector público, que oriente los requerimientos unificados de información territorial.

En tal sentido se detecta que de mantenerse las actuales condiciones, sin una actuación concreta en la materia, se acentuarían las condiciones de inaccesibilidad e incompatibilidad de la información territorial. Se observaría un aumento del uso inadecuado de los recursos en inversiones aisladas, tanto en información propiamente tal como en la creciente adquisición de herramientas para el manejo de dicha información.

Por otra parte, se alejaría cada vez más la posibilidad de contar con información relevante y confiable para la gestión de los distintos agentes del sector público, para la toma de decisiones, la planificación fundamental para la distribución espacial de los recursos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Principales conclusiones

- a) Una primera conclusión que aparece con claridad es que en la actualidad, no obstante que en el país se maneja un considerable volumen de información sobre la realidad social, económica, física, ambiental y cultural del territorio nacional y de los diversos sectores generada por diversas instituciones para objetivos muy específicos, se detecta una falta de coordinación entre los organismos generadores, y entre ellos y potenciales usuarios de la información, lo que no permite un uso eficiente de la información disponible, generando dificultad de accesibilidad a ella y duplicidad de esfuerzos. Esta situación se contrapone con los importantes avances que se observan en los países de la Unión Europea, donde la información territorial contenida en los catastros no sólo sirve para las funciones específicas de las instituciones encargadas de recaudar los impuestos inmobiliarios, sino que se ha convertido en una valiosa fuente de datos ligados al territorio. Ello permite que actualmente los catastros sean la base de Sistema de Información Territorial al servicio de la administración pública y de la sociedad en general.
- b) Se detecta que la información territorial que manejan las instituciones gubernamentales ha sido orientada casi exclusivamente a sus propias necesidades, sin contemplar las posibles y necesarias complementariedades entre los distintos organismos. Esta falta de interrelación está afectando las posibilidades de éxito en la evolución hacia un Catastro moderno y de multipropósito y hacia Sistemas de Información Territorial útiles. Existe en algunos sectores una falta evidente de coordinación entre los organismos generadores (principalmente en el ámbito de las grandes ciudades), y entre ellos y los potenciales usuarios de la información, lo que no ha permitido un uso eficiente de la información disponible, ha generado dificultades de accesibilidad, duplicidad de esfuerzos y grandes costos.
- c) Los antecedentes expuestos permiten concluir que es prioritario que el Gobierno diseñe e implemente una política que oriente el quehacer de las diversas instituciones en materia de catastros y sistemas de información territorial, que defina criterios que orienten los proyectos específicos de diversos organismos, de modo

de hacerlos compatibles y que genere la necesaria institucionalidad para la gestión futura en esta materia. Ello, porque se requiere que el Estado no sólo disponga de la información adecuada, sino que entregue una información confiable y actualizada y sobre todo oportuna, capaz de apoyar la toma de decisiones.

Principales recomendaciones

- a) La elaboración de una política de información territorial y coordinación catastral. El marco que pudiera orientar la aplicación del modelo catastral nacional debiera ser una política de Estado sobre información territorial. Así, el objetivo general que debiera perseguir el Gobierno con una política sobre información territorial y coordinación catastral debiera ser que el sector público contara con sistemas de información territorial, ágiles, oportunos y actualizados, capaces de permitir la interrelación de los catastros y bases de datos georreferenciadas que poseen los diversos organismos. Ello porque es evidente que el desarrollo de proyectos e iniciativas del sector público, en ausencia de un marco orientador o indicativo en el tema de la información territorial, está generando grandes deseconomías, que en parte importante las están asumiendo las instituciones con menores recursos. La política debe abordar además temas tan básicos y esenciales como la propiedad de la información, la competencia institucional y la capacitación, entre otros. Sin embargo, el planteamiento de una política no debe ser entendido como un freno en el proceso de tecnificación y automatización de los servicios públicos, sino como una propuesta para un uso más adecuado de los recursos que se invierten en el sector. En tal sentido la existencia de una política adecuada podría mejorar substancialmente el tema, partiendo por cuestiones tales como la cartografía, su fuente, la información básica y la codificación común.
- b) Definición del modelo de catastro a desarrollar en el Estado. La segunda tarea básica que debe considerar una propuesta gubernamental destinada a disponer de bases catastrales adecuadas para la gestión pública, se refiere a definir cuál es la opción del Estado respecto al tema. Ello significa explicitar las características del catastro propuesto, a fin de dejar claramente establecido por qué tipo de catastro se optará, vislumbrándose dos posibilidades.

La primera alternativa, es desarrollar un mecanismo de coordinación catastral, destinado a satisfacer las necesidades de información de las instituciones públicas, en que cada organismo continúe manteniendo sus atribuciones específicas en el tema, pero que tenga la capacidad de interrelacionarse con las bases de las otras instituciones.

La otra alternativa es la constitución de un solo catastro básico y multifuncional por todas las empresas y organismos estatales, que debiera tener una institución administradora del sistema a similitud de los países europeos.

BIBLIOGRAFIA

- EVANS, E. (1997): "Antecedentes para el diseño y ejecución de una política informática". Comité Interministerial sobre Modernización de la Gestión Pública. Documento de trabajo, abril, Santiago, Chile.
- DALE, P.; McLAUGHLIN J. (1989): "Land Information Management: an introduction with special reference to cadastral problems in Third World countries". Oxford University Press.
- DIRECCION GENERAL DEL CENTRO DE GESTION CATASTRAL Y COOPERACION TRIBUTARIA DE ESPAÑA (1996): "Informe sobre el catastro del Ministerio de Bienes Nacionales de Chile". Documento Interno, enero. Santiago, Chile.
- INTENDENCIA REGION METROPOLITANA (1991): "Sistema Unificado de Información Territorial". SITU Consultores/SERPLAC Metropolitana. Santiago, Chile.
- MARCEL, M. (1994): "Modernización del Estado y Gestión de Recursos". En Revista Chilena de Administración Pública N° 1, julio. Santiago, Chile.
- MAS, S. (1991): "La Cartografía Catastral como base de Sistemas de Información Territorial". En: Revista Catastro N° 8, abril, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria/Ministerio de Economía y Hacienda de España. Madrid, España.
- MINISTERIO DE ECONOMIA, FOMENTO Y RECONSTRUCCION (1995): "Estudio para la Asignación Eficiente de los Recursos Públicos en el Ambito de la Información Geográfica". Consorcio GEOSIG S.A.-PPR&SIG UC, diciembre. Santiago, Chile.
- MIDEPLAN (1995): "Orientaciones para coordinar el Sistema de Información Regional-S.I.R.". Proyecto de Apoyo al Desarrollo Regional, mayo. Santiago, Chile.
- MIDEPLAN (1994): "Sistema de Información Regional". Documento N° 5 Proyecto de Apoyo al Desarrollo Regional, abril. Santiago, Chile.
- MIDEPLAN (1993): "Sistema de Interrelación de Sistemas de Información Territorial SISIT". SITU Limitada-Programa de Preinversión MIDEPLAN/BID, enero. Santiago, Chile.
- MINISTERIO DEL INTERIOR (1994): "Seminario sobre Sistemas y Catastros de Información Geográfica". Resumen Ponencias, diciembre. Santiago, Chile.
- MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA (1997): "Plan de Acción 1997-2000: Criterios Orientadores y Principales Líneas de Trabajo". Documento interno. Santiago, Chile.
- REBOLA, A. (1993): "Los Planificadores Urbanos ante el cambio". En: Revista EURE, Vol. XIX, N° 57 julio. Santiago, Chile.
- ROS, A. (1993): "Sistemas de Información Territorial". Ministerio para las Administraciones Públicas de España, julio de 1993. Madrid, España.
- SEGURA, A. (1990): "La cuestión catastral en la Comunidad Económica Europea". En: "El Catastro en España de 1906 a la época actual". Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria/Ministerio de Economía y Hacienda de España. Madrid.