



Elementos a Considerar en la Formulación de un Programa de Modernización Catastral

Humberto Morones Hernández

Datos curriculares:

El autor es Licenciado en Administración Pública por la Universidad de Guadalajara, con estudios avanzados de Maestría en Política y Gestión Pública realizados en el ITESO; en su paso por el INDETEC ha formulado diversos estudios en materia catastral y de tributación inmobiliaria; entre otras responsabilidades, ha ocupado el cargo de Director de Catastro en los municipios de Zapopan y Guadalajara del Estado de Jalisco; actualmente se desempeña como Investigador del INDETEC.
hmoronesh@indetec.gob.mx

El bajo rendimiento recaudatorio que manifiesta el Impuesto Predial en México y su consecuencia en la determinación de coeficientes de distribución de las participaciones federales, aunado a las condiciones manifiestas de falta de certidumbre jurídica de la propiedad inmueble y de baja calidad en los trámites y servicios catastrales, hacen que la actualización y modernización de los catastros del país no sólo sea una cuestión de necesidad administrativa, sino incluso, un asunto de obligación prioritaria para los gobiernos de los estados y municipios. Es por eso de suma importancia que las autoridades competentes conozcan a plenitud qué elementos o componentes del catastro deben ser considerados, examinados y jerarquizados en el marco de un proceso de construcción y diseño de un programa integral de modernización catastral que pueda posibilitar ampliamente el cumplimiento de los objetivos catastrales y de administración tributaria.

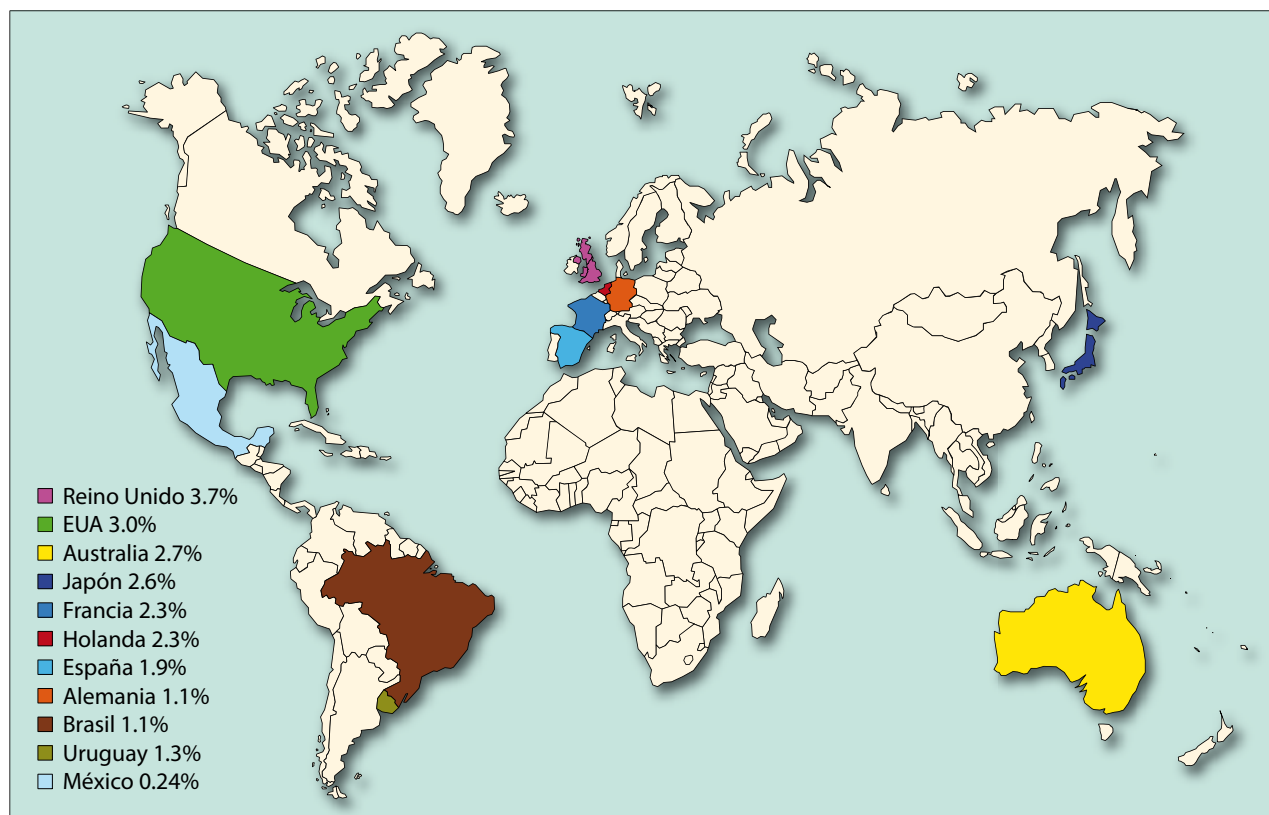
I. INTRODUCCIÓN

Ante la difícil situación financiera por la que atraviesan los municipios del país a raíz de la reducción en las participaciones federales como consecuencia de los problemas económicos surgidos a partir del estallido de la crisis financiera mundial manifestada en el último trimestre del año próximo pasado, los gobiernos municipales buscan encontrar opciones viables que les permita allegarse de recursos complementarios que solventen sus necesidades de recursos presupuestarios a fin de contraer lo menos posible sus programas de gobierno en apoyo al desarrollo de sus

comunidades y a los servicios que les demanda la población.

Una de estas opciones lo es la modernización de sus catastros, toda vez que éstos constituyen la herramienta técnica por excelencia de apoyo a la recaudación de las contribuciones inmobiliarias, en especial del Impuesto Predial, hoy por hoy, el principal impuesto del municipio no obstante los bajos niveles de recaudación que se observan en el ámbito nacional, los cuales representan en términos generales alrededor del 0.24% del Producto Interno Bruto (PIB), en contraste con lo que representa la recaudación predial de otros países miembros de la OCDE respecto de su propio PIB (Fig.1).

Figura 1¹



¹ Elaboración propia con base en información tomada de la ponencia "Perspectiva Internacional de la Valoración del Suelo" desarrollada por el Mtro. Carlos Morales Shechinger, y presentada en el Taller Sobre Gestión del Suelo; Bogotá, Colombia, 29 de Noviembre de 2007; información consultada en: www.habitatbogota.gov.co/sdht/index

En nuestro país, el comportamiento de la recaudación predial por entidad federativa en los últimos años ha sido el siguiente:

**EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL
2001-2008
(PESOS)**

ENTIDAD	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AGUASCALIENTES	65,738,185	70,857,079	95,506,605	99,333,635	106,979,007	111,779,710	122,742,263	130,375,753
BAJA CALIFORNIA	338,892,133	402,345,696	466,989,998	479,753,268	559,132,188	592,544,870	615,385,666	805,009,539
BAJA CALIFORNIA SUR	80,779,160	81,908,719	95,325,840	142,143,161	144,518,146	218,857,529	243,273,914	280,194,639
CAMPECHE	27,353,310	30,370,180	36,902,871	51,391,973	54,710,851	55,283,442	61,532,969	70,102,198
COAHUILA	197,306,810	221,795,682	245,567,511	294,501,349	310,778,919	345,946,078	378,771,903	394,327,855
COLIMA	50,115,234	56,929,960	59,947,169	74,423,908	80,945,438	88,751,797	114,210,254	130,082,293
CHIAPAS	89,741,164	92,276,185	99,632,023	110,161,602	120,196,198	125,808,742	136,199,386	159,717,281
CHIHUAHUA	478,625,437	582,440,302	656,192,873	726,769,269	830,335,875	893,544,796	955,282,311	1,043,002,632
DISTRITO FEDERAL	6,339,463,134	6,367,589,443	6,894,396,577	6,539,543,594	6,851,896,808	6,680,122,380	6,616,369,686	6,692,593,092
DURANGO	58,687,445	71,330,588	94,035,748	107,481,778	122,849,957	138,698,478	149,199,126	175,042,569
GUANAJUATO	446,025,717	537,949,474	577,269,137	645,880,874	718,437,671	789,951,363	903,036,333	980,621,190
GUERRERO	190,338,781	156,755,485	201,361,389	199,611,532	267,678,811	296,500,418	357,353,249	399,062,361
HIDALGO	94,572,916	111,688,697	118,181,634	128,998,680	142,193,420	161,731,015	191,674,440	218,718,130
JALISCO	704,790,483	875,851,248	917,917,683	1,139,447,314	1,226,602,172	1,347,942,247	1,492,428,189	1,751,783,811
MÉXICO	1,315,628,953	1,529,004,718	1,758,568,688	1,971,283,369	2,051,022,853	2,217,765,237	2,400,178,126	3,017,949,520
MICHOACÁN	173,635,124	186,896,626	207,862,265	233,119,945	269,019,801	289,195,318	323,173,731	438,035,480
MORELOS	201,155,171	207,560,731	153,506,767	166,889,297	181,097,613	197,840,726	267,426,170	284,471,811
NAYARIT	52,065,163	56,121,991	76,013,114	84,411,919	81,174,984	93,868,954	108,900,601	114,900,939
NUEVO LEÓN	684,741,157	851,925,947	931,655,334	971,711,122	1,099,149,120	1,163,630,305	1,256,253,583	1,317,970,995
OAXACA	58,870,148	67,668,175	76,767,414	85,122,150	98,008,670	109,789,616	125,205,171	145,291,519
PUEBLA	220,811,241	219,797,052	239,907,219	259,431,804	323,371,319	338,007,031	366,411,293	418,957,937
QUERÉTARO	204,585,848	240,675,607	270,119,105	298,504,691	381,930,348	414,362,288	558,206,393	570,258,546
QUINTANA ROO	244,005,385	302,281,236	380,879,528	464,588,682	520,945,297	660,345,802	796,506,988	844,706,076
SAN LUIS POTOSÍ	107,734,685	117,428,983	129,126,759	137,721,150	166,327,219	170,593,975	205,810,918	213,105,899
SINALOA	280,713,432	309,527,618	358,669,560	392,635,248	429,059,280	488,389,801	598,712,267	765,293,571
SONORA	296,739,901	341,291,403	429,641,039	414,337,842	444,445,966	496,474,822	554,678,618	630,837,777
TABASCO	61,321,062	59,755,118	64,880,119	71,249,907	86,322,672	99,164,567	147,156,678	175,382,355
TAMAULIPAS	231,813,030	297,055,061	365,127,436	380,893,871	419,348,496	434,744,050	459,675,664	491,057,917
TLAXCALA	20,282,672	23,481,057	26,147,807	27,329,699	32,806,112	37,132,973	41,249,039	42,911,929
VERACRUZ	206,338,255	298,072,403	380,863,237	510,082,287	522,126,713	609,026,047	559,384,837	609,741,816
YUCATÁN	66,016,875	90,535,726	105,867,210	113,850,562	120,181,896	142,141,501	170,103,320	215,206,925
ZACATECAS	67,194,203	80,841,577	99,503,877	122,973,573	161,916,122	217,443,773	235,351,474	238,542,293
TOTAL	13,656,082,214	14,940,009,767	16,614,333,536	17,445,579,055	18,925,509,942	20,027,379,651	21,511,844,560	23,765,256,648

Fuente: Elaboración propia de Indetec con información de la SHCP

En este marco comparativo de recaudación predial cabe señalar que no obstante los esfuerzos que algunos gobiernos locales han emprendido en aras de fortalecer y actualizar sus catastros, la realidad es que éstos se siguen caracterizando por contar con padrones desactualizados, por tener un marco jurídico y reglamentario desactualizado que no responde ni a la dinámica de cambio que

observa la propiedad inmueble ni a la diversidad de operaciones jurídicas y de mercado que se dan en torno a la misma, e incluso ni a lo que en materia de valuación catastral establecen la Fracción IV del Artículo 115 Constitucional y las reformas constitucionales de los últimos años (1999) que obligan a manejar valores catastrales equiparables a los de mercado.

“Los elementos que se sugiere considerar en la formulación de un programa integral de modernización catastral, se identifican fundamentalmente con los componentes que caracterizan e identifican la operación y desarrollo de un catastro”

En este mismo orden de ideas, un gran número de catastros se caracteriza también por operar con criterios y procesos técnicos y administrativos diferenciales y poco homogéneos; por contar con deficientes sistemas de gestión; por tener una escasa infraestructura tecnológica o, en su caso, por su limitado aprovechamiento. También se hace evidente en dichas instituciones registrales, la falta de personal calificado y la ausencia de sistemas de evaluación del desempeño que favorezcan la revisión, control y evaluación tanto de sus programas de trabajo como de los resultados que generan.

Ante este panorama que se presenta en los catastros del país y ante las necesidades de recursos tributarios que hoy más que nunca tienen los gobiernos municipales, algunas autoridades han emprendido diversas acciones que buscan actualizar, fortalecer y modernizar a dichas instituciones registrales, con la finalidad de apoyar el crecimiento de su recaudación inmobiliaria sin tener que verse en la necesidad de gestionar la contratación de recursos crediticios o de impulsar un incremento en sus impuestos inmobiliarios, pues esto último podría incluso ser contraproducente dadas las condiciones económicas del país y la capacidad contributiva de la población.

En razón de lo anterior, el presente artículo tiene por objeto describir y analizar los elementos que se sugiere sean considerados en la formulación y diseño de un Programa Integral de Modernización Catastral que busque impulsar el creci-

miento de la recaudación inmobiliaria en términos de una mayor equidad y justicia tributaria, que dé mayor certeza jurídica a la propiedad inmobiliaria y a las operaciones financieras de mercado que se realizan sobre la misma, pero, sobre todo, que sienta las bases para una mejora continua en los trámites y servicios que competen a un catastro.

II. COMPONENTES DE UN CATASTRO

Los elementos que se sugiere considerar en la formulación de un programa integral de modernización catastral, se identifican fundamentalmente con los componentes que caracterizan e identifican la operación y desarrollo de un catastro, esto es, su marco jurídico y reglamentario, su estructura organizacional, sus funciones y procesos, su vinculación o relacionamiento con otros organismos públicos y usuarios del catastro, su sistema de gestión y sus procedimientos, sus recursos tecnológicos y humanos, sus aplicaciones multipropósito, su base de datos (confiabilidad de su información), etc.

Así pues, ante esta diversidad de elementos que componen un catastro y dadas las condiciones financieras, técnicas, jurídicas y administrativas que cada Estado o Municipio observa en torno a su catastro, algunos gobiernos locales se han dado a la tarea de impulsar y desarrollar programas y acciones de modernización catastral que conlleven a mejorar los trámites y servicios a cargo de dichas instituciones registrales, pero sobre todo, con la intención

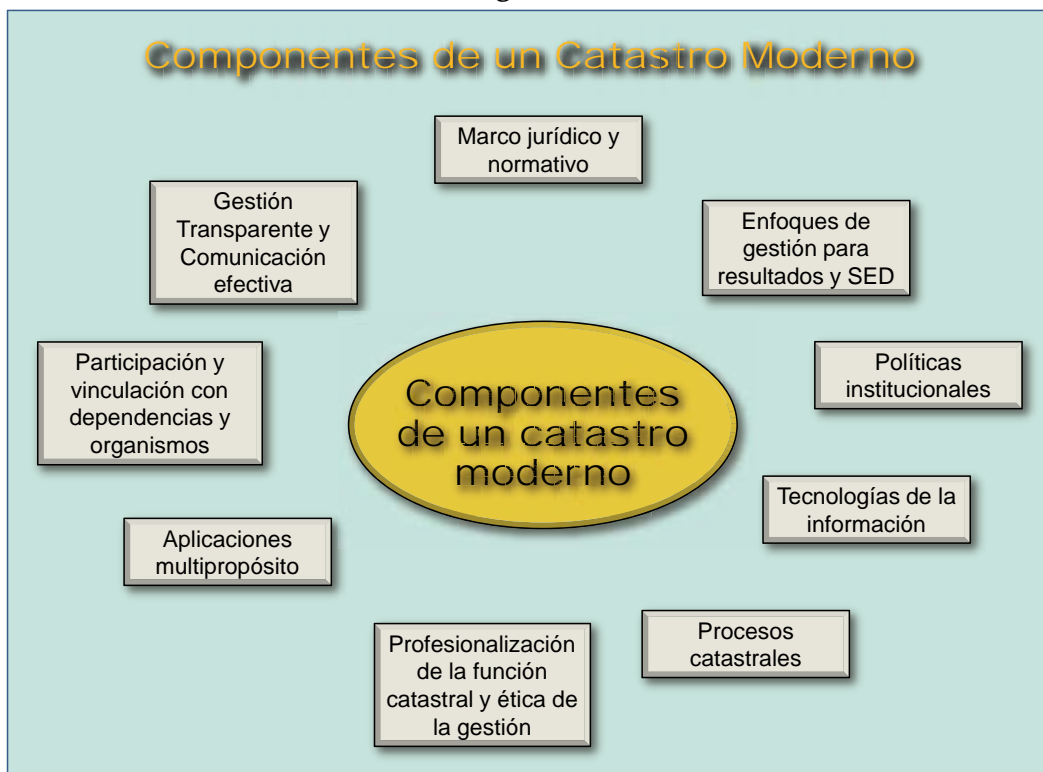
de mejorar su recaudación predial, toda vez que el catastro es como ya se dijo antes, una herramienta de apoyo fundamental para la determinación y administración de las contribuciones inmobiliarias, en particular de aquellas que tienen como base el valor de la propiedad inmueble.

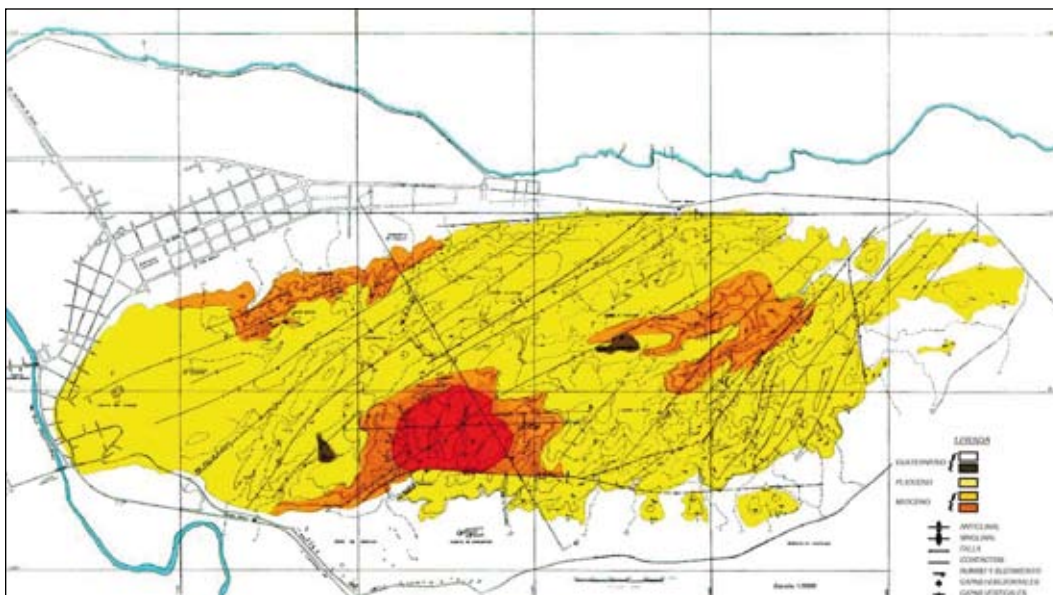
Las acciones emprendidas a la fecha por algunos gobiernos locales en aras de fortalecer sus catastros y su recaudación inmobiliaria, han sido en algunos casos con carácter más integral que en otros, derivado ello de su capacidad financiera, de sus necesidades, de la experiencia que se tiene en la materia e incluso de la visión que las autoridades catastrales en turno tienen acerca de un catastro moderno, visión que no en pocos casos se relaciona única y exclusivamente con la adquisición de nueva tecnología o con el levantamiento catastral indirecto (obtención de cartografía a través de medios satelitales o de trabajos de fotogrametría y restitución digital)

con el apoyo de un externo, desconociendo en su caso, las etapas subsecuentes que implica el aprovechamiento real de los trabajos indirectos de levantamiento de información territorial.

En razón de lo anterior y con el propósito de aportar algunos elementos que permitan a las autoridades competentes tener una visión más integral sobre las prioridades y alcances de los proyectos y acciones de modernización catastral que deban impulsar en sus respectivas entidades, a continuación se describen con base en el Modelo de Catastro impulsado por el INDETEC, los componentes esenciales de un catastro moderno, los cuales deben ser objeto de revisión y análisis en cada localidad, generando un diagnóstico de su situación actual que refleje la problemática detectada, sus causas o motivos, los objetivos que deban alcanzarse, y las propuestas de acciones de mejora necesarias para eficientar y elevar la calidad de los padrones catastrales y del sistema de gestión catastral en general. (Ver figura 2).

Figura 2





Marco jurídico y normativo

La revisión de este componente en la entidad de que se trate, tendría por objeto realizar un análisis de las leyes y reglamentos que fundamentan y regulan el catastro de la entidad, a fin de identificar su problemática específica, las normas que es necesario reformar o derogar en virtud de su obsolescencia o de su incongruencia con la realidad actual que presenta el catastro y con la dinámica de transformación de la propiedad inmueble.

Un diagnóstico en la materia nos debe permitir identificar:

- Si existe o no congruencia de la legislación catastral local con las Reformas al Artículo 115 Constitucional (1999)
- Si el marco jurídico y reglamentario del catastro norma cabalmente los procesos y productos que hoy día son gestionados y autenticados vía electrónica.
- Si están debidamente reguladas y reglamentadas: la organización y funcionamiento del catastro y las funciones técnicas y administrativas que desarrolla el personal de acuerdo a sus facultades y obligaciones; lo

anterior con base en lo que al efecto deban establecer sus manuales de organización y de procedimientos.

- Si las normas correspondientes definen y reglamentan de manera precisa: el carácter multifinanciado del catastro, la clasificación de datos catastrales; la obligatoriedad o no de utilizar información catastral en trámites y servicios de diversa índole; la vinculación del catastro con otros organismos y entidades del sector público y privado, etc.
- Si es necesario o no simplificar y modernizar la normatividad catastral a fin de que los trámites y servicios en la materia sean confiables, ágiles y transparentes.

Enfoque de Gestión para Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño

La revisión y análisis de este componente del catastro tiene por objeto constatar hasta dónde el trabajo del catastro es sustentado y orientado con base en la planeación estratégica, y en sistemas de indicadores de desempeño que permitan monitorear en todo momento el avance de los programas, el cumplimiento de sus objetivos y el impacto de sus resultados.

Con base en este componente, se sugiere el empleo o uso de la Metodología del Marco Lógico (MML) como herramienta indispensable para la formulación, diseño, ejecución y evaluación de los programas de modernización catastral, considerando el desarrollo de cinco etapas o pasos que culminan con la Matriz de Indicadores (MI). Dichas etapas son:

- Definición del problema e identificación de involucrados
- Análisis de problemas
- Análisis de objetivos
- Análisis de alternativas
- Elaboración de la MI

Políticas Institucionales

Con base en este componente se destaca la importancia de establecer en todo sistema de gestión catastral, líneas de acción de observancia obligatoria (“políticas institucionales”) que orienten las acciones del catastro y conlleven al logro de sus objetivos.

En congruencia con lo anterior, la formulación de un programa de modernización catastral debe comprender la elaboración de un diagnóstico sobre las políticas institucionales que permean en el catastro de la entidad en relación a:

- las funciones y procesos esenciales que le competen,
- la organización y funcionamiento del catastro,
- la evaluación de sus resultados,
- la relación y vinculación entre el catastro y los organismos públicos y privados que manejan información geo-espacial, en particular a su relación con el RPP,
- la profesionalización y manejo del personal
- la adquisición, manejo y resguardo de los recursos tecnológicos
- los usos multifinalitarios del catastro
- la transparencia de la información y a la comunicación efectiva.

La tecnología de la información

Como su nombre lo indica, este componente del catastro refiere todo lo concerniente a los recursos tecnológicos y técnicos con cuenta o debiera contar un catastro para el cumplimiento de sus fines.

Un ejercicio de planeación estratégica orientado a la formulación de un programa de modernización catastral nos debe inducir a revisar, analizar y evaluar la situación que observa el catastro de la entidad con relación a los recursos tecnológicos de que se disponen, y ver si éstos son suficientes y adecuados, si permiten aplicaciones remotas, si son escalables y seguros, si son compatibles, si el sistema de gestión requiere modificarse o bien cambiarse por otro que brinde mejores resultados.

Procesos Catastrales

Este componente del catastro se identifica con los criterios y procesos catastrales que deben aplicar en torno a un sistema moderno de gestión catastral.

Con relación a este componente, el Modelo de Catastro de INDETEC impulsa y promueve:

- La uniformidad de criterios y requisitos en trámites y servicios catastrales
- La aplicación de procesos catastrales homologados (estandarización)
- La estandarización de la información: terminología técnica y legal homogénea, formatos “tipo”; etc.
- El uso de tecnología compatible
- El manejo de datos o elementos “llave” de identificación común entre Catastro y RPP
- La actualización permanente de los procesos catastrales, de la base de datos y de los valores catastrales

Considerando estos criterios del componente en cuestión, la formulación de un programa

“El diseño de un programa de modernización catastral debe considerar la revisión y evaluación del personal del catastro de la entidad y promover la profesionalización de la función catastral y la ética de la gestión”

de modernización catastral debe comprender la revisión, análisis y evaluación del sistema de gestión catastral que opere en la entidad a la luz de los procesos que lo integran así como de las características de los procesos catastrales esenciales que plantea en su caso el Modelo de Catastro desarrollado por el Instituto, mismos procesos que son los siguientes:

- Integración y actualización del padrón
- Valuación
- Cartografía y digitalización
- Certificaciones catastrales
- Rectificaciones catastrales
- Trámites y servicios
- Seguimiento y control de trámites y servicios
- Cambios de propietarios (transmisiones patrimoniales)
- Trámites y servicios “en línea” vía Internet
- Sistema de GIS
- Recaudación de contribuciones inmobiliarias (Impuesto Predial e Impuesto Sobre Transmisiones patrimoniales)
- Consultas
- Vinculación con otras dependencias y organismos.

Profesionalización de la función catastral y ética de la gestión

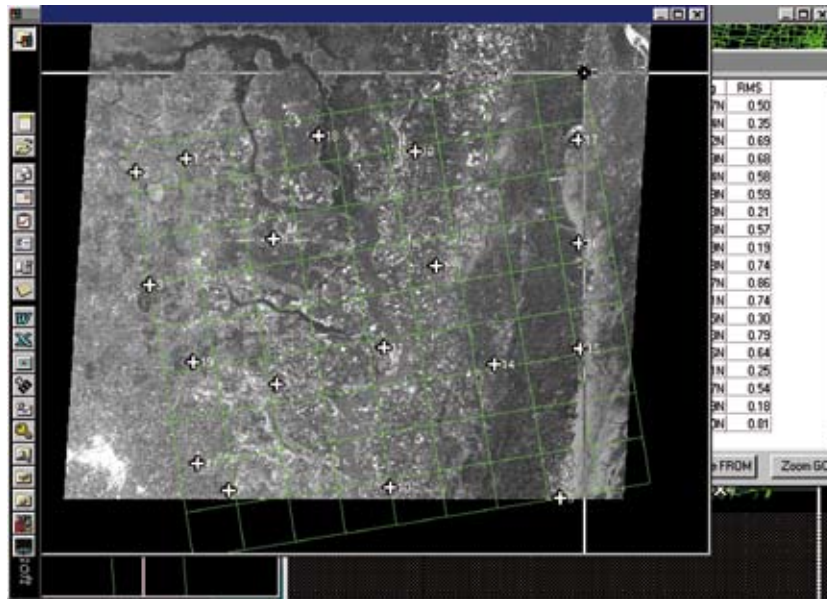
Este componente del Modelo promueve la profesionalización y desarrollo del servidor público adscrito al catastro, mediante:

- La implementación de programas de capacitación especializada por materia y por tipo de personal
- El establecimiento de una adecuada estructura de sueldos y salarios
- La aplicación de un sistema de evaluación del desempeño
- El servicio civil de carrera
- El apego irrestricto a los valores éticos en la función catastral
- La determinación de perfiles ocupacionales acordes a las necesidades y características de los catastros

A la luz de este componente del Modelo de Catastro, el diseño de un programa de modernización catastral debe considerar la revisión y evaluación del personal del catastro de la entidad, considerando los conceptos y políticas antes referidas, a fin de gestionar y desarrollar los esquemas y acciones que no tienen presentes en la operación de su catastro, o en su caso, replantear y reforzar los mecanismos que al respecto vienen instrumentado a fin de lograr mejores resultados.

Aplicaciones Multipropósito

Este componente del Modelo de Catastro tipifica los diversos trámites, servicios y usos en que puede ser utilizada la información catastral de parte de los particulares, contribuyentes e instituciones públicas. También enfatiza la necesidad de contar para el efecto, con un sistema de información geo-espacial (GIS), con una base de datos actualizada, y con un sistema tecnológico adecuado.



Con respecto de este componente del catastro, es importante revisar y analizar hasta dónde el catastro de la entidad favorece el aprovechamiento óptimo de la información en fines de carácter jurídico tales como la regularización de la tenencia de la tierra, resoluciones judiciales de conflictos de tierras y derechos de propiedad, consolidación legal, física y de uso de la propiedad inscrita en el RPP, etc.

La aplicación del catastro en fines de carácter tributario debe ser ampliamente revisada y analizada, en principio porque el apoyo a la determinación de contribuciones inmobiliarias y al control de obligaciones fiscales es sin duda una de las aplicaciones más importantes de todo catastro si es que no la más importante; sin embargo, la desactualización de los padrones catastrales influye en gran medida en el hecho de que la recaudación de los tributos que tienen como base el valor de la propiedad inmueble, no se encuentre en niveles óptimos dado el potencial en la materia.

También es importante analizar hasta dónde está siendo aprovechada la información catastral en funciones de planeación urbana, toda vez que

un buen catastro nos debe mostrar con claridad y certeza la radiografía física del territorio, de su equipamiento y de su infraestructura de obras y servicios, lo cual es vital para la formulación de planes de desarrollo municipal, elaboración y actualización de los Atlas de riesgos, y sobre todo, para la definición de políticas públicas que visualicen el tipo de ciudad que se desea tener.

Participación y Vinculación con Dependencias y Organismos

La revisión y análisis de este componente en concordancia con el componente relativo a las aplicaciones multipropósito del catastro, nos lleva a conocer el grado de relacionamiento o de vinculación que dicha institución observa con diversos organismos e instituciones públicas y privadas apoyando así no sólo la diversidad de aplicaciones catastrales sino también la actualización oportuna de los registros inmobiliarios.

En este sentido, un catastro moderno debe estar estrechamente vinculado no sólo con la Tesorería Municipal o Secretaría de Finanzas, sino también con instituciones o dependencias tales como el RPP, la Dirección de Obras

Públicas y Secretarías de Desarrollo Urbano, los Notarios Públicos, el Registro Civil, el Registro Agrario Nacional (RAN), los órganos responsables del sistema de agua potable en la entidad, con el INEGI, con los Institutos de Apoyo a la Vivienda (INFONAVIT, SHF, Pensiones del Estado, entre otros organismos.

Gestión Transparente y Comunicación Efectiva

A la luz de este componente del catastro deberá revisarse y analizarse hasta dónde la información catastral está contribuyendo con las leyes y necesidades actuales de transparencia. En materia de catastro nos debemos exigir que el sistema esté preparado para brindar información oportuna, cierta y confiable sobre los siguientes conceptos y funciones que se consideran esenciales:

- Cartográfica
- Impuestos y cumplimiento de obligaciones fiscales
- Registros catastrales
- Valores catastrales
- Trámites y servicios
- Pasos a seguir, requisitos y costos
- Programas de trabajo y presupuestos
- Resultados de la gestión catastral (desempeño)
- Estructura organizacional y recursos humanos
- Restricciones legales y de uso de los inmuebles
- El INTERNET como herramienta de transparencia y servicios

III. LA METODOLOGÍA DEL MARCO LÓGICO EN APOYO A LA FORMULACIÓN DE PROGRAMAS DE MODERNIZACIÓN CATASTRAL

Para la realización de los trabajos concernientes a la formulación de un programa de modernización catastral se sugiere utilizar la Metodología del Marco Lógico (MML), que es una herramienta

técnica de administración de proyectos que ha venido impulsando recientemente el Gobierno Federal para facilitar la conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de programas que deban ser presupuestados.

Definición de la MML

La MML facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de programas presupuestarios. El uso de la MML es cada vez más generalizado como herramienta de administración de programas y proyectos, pues con base en ella es posible: presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de objetivos; evaluar el avance en la consecución de los objetivos; y examinar el desempeño del programa en todas sus etapas.

Ventajas

La Metodología presenta, entre otras, las siguientes ventajas:

- Propicia que los involucrados en la gestión del programa presupuestario lleguen a acuerdos acerca de los objetivos, indicadores, metas y riesgos del programa.
- Provee elementos comunes para el diseño y evaluación de los programas presupuestarios, por ejemplo, una terminología uniforme que facilita la comunicación y reduce ambigüedades.
- Brinda la oportunidad para incorporar a la planeación enfoques transversales como el de género o de población con capacidades diferentes.
- Proporciona información para organizar y preparar en forma lógica el plan de ejecución del programa presupuestario.

“La formulación de un programa de modernización catastral con apoyo de la MML comprende seis etapas cuya ejecución va desde la organización del proceso general que implica la elaboración del programa de modernización, hasta la presupuestación de las acciones, proyectos o subprogramas correspondientes”

- Genera información necesaria para la ejecución, monitoreo y evaluación del programa presupuestario, así como para la rendición de cuentas.
- Proporciona una estructura para sintetizar, en un solo cuadro, la información más importante sobre un programa presupuestario: Matriz de Indicadores (MI)

IV. ETAPAS Y ACCIONES PARA LA FORMULACIÓN DE UN PROGRAMA INTEGRAL DE MODERNIZACIÓN CATASTRAL (PIMC)

La formulación de un programa de modernización catastral con apoyo de la MML tal y como se plantea en el presente artículo, así como en los trabajos que sobre la materia ha venido impulsando el INDETEC, comprende seis etapas cuya ejecución va desde la organización del proceso general que implica la elaboración del programa de modernización, hasta la presupuestación de las acciones, proyectos o subprogramas correspondientes. Dichas etapas son:

- *Etapa 1: Organización del proceso para la formulación del Programa de Modernización*

Las actividades que comprende esta etapa tienen por objeto organizar, ordenar y garantizar la ejecución y cumplimiento de las actividades que impli-

ca la formulación del programa de modernización catastral. Para lograr dicho propósito se sugiere el involucramiento de las autoridades directivas competentes en la materia, mediante la creación de un Comité de Planeación para la modernización del catastro (Grupo Local de Trabajo).

- *Etapa 2: Planeación*

Las actividades que comprende esta etapa prácticamente corresponden a la fase inicial de trabajo grupal (Taller de Planeación Estratégica), en donde los participantes habrán de definir o redefinir la Visión, Misión y Objetivo General del Catastro, alineando este último a los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal.

En esta etapa deben también ser identificados los productos y servicios esenciales que proporciona el Catastro de la entidad dada la naturaleza y esencia de dicha institución registral a fin de identificar en una etapa subsecuente los problemas específicos que se observan en torno a los mismos, así como en relación a los Componentes del Modelo de Catastro que impulsa el Instituto y que pretenden ser un elemento de análisis referencial para los municipios.

- *Etapa 3: Diagnóstico*

Las actividades que comprende esta etapa se orientan a la **definición de la problemática**



principal de cada uno de los programas identificados previamente a raíz del análisis de los productos y servicios del Catastro, para que con base en ello se construya lo que se conoce en la Metodología del Marco Lógico (MML) como el “Árbol de Problemas”, el cual considera causas y efectos.

Hay que tener mucho cuidado en esta etapa, porque es muy común que cuando se realizan las tareas correspondientes, se confundan los problemas con sus causas o incluso con sus efectos. Por ejemplo: algunas personas consideran que la baja recaudación en el Impuesto Predial, es un problema; cuando realmente es una consecuencia o un efecto de algo que puede tener varios orígenes o causas (deficientes procesos de recaudación, escasa cultura tributaria, inequidad fiscal, etc.).

▪ *Etapa 4: Diseño de los programas o proyectos*

Conforme a los resultados de la etapa que antecede, en ésta habrá que definir por cada programa o proyecto que hubiese sido identificado, los objetivos que cada uno de éstos

persiguen, es decir, habrá que construir el “Árbol de Objetivos” que indica la MML y que propone la presente Guía, precisando las acciones que se deben desarrollar para su logro.

Dichas acciones guardan una estrecha relación con las causas que originan los problemas, pues prácticamente constituyen la conversión positiva del concepto de la causa correspondiente.

▪ *Etapa 5: Construcción de los indicadores de desempeño*

Con el objeto de estar en condiciones de evaluar en cualquier momento la ejecución y avance de los programas que en su caso sean aprobados e instrumentados, así como el logro de los objetivos determinados, deberán diseñarse para cada programa Indicadores de Desempeño, que atiendan a los cuatro conceptos de análisis que contempla la Matriz de Indicadores a que hace referencia la MML, los cuales son los siguientes:

- Indicadores de fin
- Indicadores de propósito

- Indicadores de los componentes
- Indicadores de actividades

▪ *Etapas 6: Presupuestación*

Una vez concluidas las actividades de las etapas anteriores, se debe proceder a la presupuestación de los programas a desarrollar, a fin de que las autoridades correspondientes cuenten con los elementos necesarios para proceder a su evaluación y aprobación.

En esta etapa es importante no sólo la estimación y cálculo de los recursos financieros que implica el desarrollo de todos y cada uno de los programas que hubiesen sido definidos, sino que también es importante estimar y calcular los beneficios económicos que traerá consigo la ejecución de cada uno de ellos; esto permitirá la evaluación Costo-Beneficio de cada programa, así como la necesidad o no de recursos financieros extraordinarios para esos efectos.

V. FUNCIONES DEL INDETEC EN APOYO A LA FORMULACIÓN DE PROGRAMAS DE MODERNIZACIÓN CATASTRAL

En apoyo a la formulación de programas de modernización catastral, el INDETEC recientemente desarrolló dos trabajos que pretenden constituir una guía de referencia para estados y municipios en lo relativo a la construcción y diseño de sus propios catastros, así como para la definición de propuestas y acciones de mejora. Dichos trabajos son: un Modelo de Catastro y una Guía para la Formulación de Programas de Modernización Catastral.

En el Modelo de Catastro se describen y analizan los componentes esenciales que integran un catastro moderno; asimismo se identifican las condiciones o características idóneas que en cada uno de ellos debieran pretenderse por los diversos catastros del país.

Con dicho trabajo el Instituto pretende aportar los elementos que permitan orientar y guiar el rumbo que en lo general deben tomar los programas integrales de modernización catastral de los estados y municipios, ya que de otra forma, las acciones y programas que en su caso diseñe cada entidad tendrían como referencia principal sus propias condiciones y realidades, sin un parámetro para fijar una nueva visión y perspectivas de desarrollo a las que pudiesen aspirar sus catastros.

Por su parte, la Guía para la Formulación de Programas de Modernización pretende como su nombre lo indica, guiar a las autoridades competentes en materia catastral, en las tareas de revisión y análisis de sus propios catastros, a fin de obtener un diagnóstico claro y preciso de su situación, permitiéndoles con ello identificar qué programas o acciones habría que desarrollar para dar respuesta a la problemática detectada y alcanzar los objetivos propuestos, aspirando llegar a un nivel idóneo de gestión catastral.

Dicha guía tiene como propósitos, los siguientes:

- Proponer una metodología de trabajo que ordene, dé congruencia y vincule los programas de modernización con respecto a los principios de modernización catastral y los componentes del modelo integral de catastro.
- Definir la secuencia de etapas que habrán de incorporarse al proceso de formulación de programas de modernización catastral.
- Establecer los supuestos y criterios, así como la organización que las autoridades hacendarias y catastrales han de adoptar para instrumentar programas de modernización catastral.
- Adoptar las metodologías de análisis, diagnóstico y de diseño de programas que están siendo incorporadas a la gestión pública para la programación y presupuestación, como lo es la planeación estratégica y el marco lógico.

“En apoyo a la profesionalización y desarrollo de los catastros, el INDETEC cuenta con un programa de capacitación que incluye cursos, talleres y proyectos de consultoría específicos que atienden a los rubros esenciales del catastro que guardan una estrecha relación con la causación de las contribuciones inmobiliarias.”

- Definir los mecanismos de evaluación de los programas de modernización catastral

Finalmente, señalar que el Instituto cuenta con proyectos de consultoría municipal en la materia, a través de los cuales pretende que dichas entidades logren un mejor aprovechamiento de sus catastros en apoyo a la recaudación derivada de los tributos inmobiliarios que son de su competencia.

Estos proyectos de consultoría a municipios en materia catastral están referidos a tres aspectos fundamentales:

1. Formulación de diagnósticos del catastro en su vinculación fiscal con base en un trabajo de campo que permite identificar la consistencia, actualización y vigencia de los padrones catastrales y cuyas acciones o propuestas de mejora no requieran de inversiones extraordinarias.

2. Diseño de componentes a integrar en un programa de modernización catastral cuyo desarrollo se basa, por un lado, en la identificación de las necesidades y condiciones propias del catastro del municipio de que se trate, y por otro, en lo que al respecto definen y establecen los componentes que caracterizan al Modelo de Catastro desarrollado e impulsado por el Instituto; el proyecto se orienta en lo general al fortalecimiento de los ingresos inmobiliarios.

3. Diseño de políticas públicas en materia catastral y de administración tributaria en su vinculación con los impuestos predial y sobre adquisición de inmuebles. El proyecto en esta materia busca identificar y desarrollar las mejores opciones de política pública en la gestión catastral y tributación inmobiliaria con base:

- En la revisión y análisis de los elementos fiscales de los impuestos predial y sobre adquisición de inmuebles,
- En la revisión y evaluación de las funciones catastrales y de recaudación tributaria que aplican en la entidad, y
- En el análisis de prospectivas fiscales y evaluación de los impactos económicos, administrativos, sociales y políticos de las estrategias y acciones susceptibles de instrumentar en la materia, en aras de fortalecer los ingresos propios de los municipios y las participaciones que les deban corresponder.

Complementariamente a lo anterior, el Instituto cuenta con un programa de capacitación a municipios, en el que se insertan talleres y cursos específicos para el mejoramiento de la gestión del catastro y optimización de la recaudación del Impuesto Predial, entre otros temas.