

DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA

El Federalismo Cooperativo Hacendario se basa en dos principios, la necesidad de cooperación de los tres órdenes de gobierno en el tema hacendario municipal, y la necesidad de incrementar los ingresos propios. La cooperación para generar capacidades administrativas, tecnológicas e institucionales en los municipios, enfocadas a elementos necesarios para la adecuada administración del impuesto predial. Donde el impuesto predial no puede estar separado de las políticas de administración catastral, y donde los ingresos propios deben ser factor para mejorar el gasto responsable de los municipios.

La cooperación se fundamenta en el interés de los otros órdenes de gobierno en disminuir la presión de los municipios por incrementar las transferencias directas o indirectas de recursos federales o estatales, así como disminuir el riesgo de municipios en “quiebra contable” y contribuir al mejoramiento de los servicios o bienes públicos locales.

Esta comprobado que entre mayor nivel de desarrollo catastral tenga un municipio, mayor incremento en la recaudación predial, es decir, el desarrollo catastral de un municipio determina su capacidad tributaria predial. El Indicador de Desarrollo Catastral (IDC) diferencia a los municipios con mayor desarrollo catastral, y que por ende contarán con mayor incremento en la recaudación, de aquellos con problemas desde la descentralización y administración del propio impuesto predial. Si el objetivo del Federalismo Cooperativo Hacendario es incrementar la recaudación de ingresos propios, en específico el impuesto predial, entonces es necesario fortalecer el Catastro para lograr el objetivo. El diseño de la política debe estar encaminado primordialmente a dicho fortalecimiento, y el IDC es un indicador propio de aplicación de la política pública y del Federalismo Cooperativo Hacendario. Ya que el IDC clasifica a los municipios de acuerdo a su desarrollo catastral y ello permite la separación de niveles en el proceso de la implementación de la política federalista, además de ser un indicador que permita la comparación en el tiempo de cada municipio. De acuerdo a los resultados obtenidos en el análisis cuantitativo, la tecnología catastral y los medios para pagar impuestos son variables fundamentales en torno a las cuales debe sustentarse el diseño de la política, por lo que el uso de la tecnología no será cuestionada al evaluar las alternativas, así como la utilización de diversos medios de pago. Por otra parte, a pesar de que las variables externas no tuvieron un impacto significativo en el estudio, vale recordar que ello se debe a que son mutuamente compensatorias, por lo que al menos es importante generar un mecanismo marginal al diseño, que rompa con dicha relación. Las entrevistas clarifican el conflicto entre la importancia del impuesto predial y la falta de voluntad política derivada de la escasa socialización de la información en el tema, principalmente en municipios chicos con pocas posibilidades de inversión propia en el desarrollo catastral, no por falta de interés o importancia, sino por falta de conocimiento. Por lo que el diseño de la política debe asumir la necesidad de la modernización catastral sin distinción del tipo de municipio. El caso del municipio de Durango fortalece, ejemplifica y direcciona la construcción del marco lógico que es la base de la alternativa tecnológica y administrativa inamovible, que se someterá al diseño de la cooperación de los diversos actores por la Hacienda Municipal de México.

Si bien es cierto, el valor agregado del diseño de política pública en esta investigación, podría construirse sin conocer los resultados de los capítulos anteriores, también es cierto que sin estos el diseño podría tomar diversos rumbos, y cuestionar durante el diseño elementos de éxito mostrados con anterioridad. Los resultados obtenidos direccionan y encuadran el diseño de la

política, auxiliada con factores de éxito en los municipios que en forma aislada han logrado la modernización catastral y su respectivo impacto en la recaudación predial. El diseño de la política federalista pretende que estos esfuerzos no queden como casos aislados y de excepción en el País, sino como una constante en los municipios mexicanos, que apoyados con la cooperación de los otros órdenes de gobierno, con sus propios intereses e incentivos de participación, de acuerdo a sus facultades y programas que actualmente ejercen con recursos, se integren en un solo esfuerzo de forma sistémica.

La propuesta de diseño de política pública se dirige en primera instancia, sin ser excluyente, a los municipios que actualmente cobran directamente el impuesto predial y que pertenecen a los grupos 1, 2 y 3 de la clasificación municipal, lo cual contempla a por lo menos 658 municipios. En términos del IDC la propuesta se enfoca aquellos municipios que se encuentran en un índice superior a 5.

Para lograr que el resto de los municipios, es decir aquellos con IDC menor a 5, puedan ser incluidos en la alternativa propuesta sin un ingreso dispar, es necesaria la intervención de los Congresos Estatales para la descentralización de la administración predial y catastral en las entidades donde no ha sucedido, a pesar de las reformas de 1983. Así como la obligación de equiparar los valores unitarios a valores de mercado, tal como se estableció con fecha límite el 2002. El incumplimiento de dichas disposiciones requiere la atención del Congreso Federal, con mecanismos coercitivos que impacten los recursos de transferencia federales hacia las Entidades Federativas omisas.

Al final de los procesos sugeridos, todos los municipios deberán de contar con las herramientas tecnológicas, administrativas e institucionales necesarias para desarrollar su catastro municipal sin limitaciones, restricciones, o dependientes de la voluntad política de los gobernantes, que les permita incrementar su IDC e impactar en su recaudación. Se espera lograr la concepción de catastro multifinilar que les permita un amplio potencial de crecimiento para otros impuestos o derechos, así como para su uso en la planeación, ejecución, dirección y control de la administración municipal.

Por tal razón, la construcción de política pública se debe enfocar en las tareas indispensables para modernizar el Catastro en un municipio, incrementar el IDC e impactar en la recaudación predial. Los mecanismos para lograrlo se esbozan a partir de la modificación de la práctica federalista, más allá de la modificación del diseño federalista en México. El diseño federalista en México se establece a partir de la coordinación de los órdenes de gobierno establecida en la Ley de Coordinación Fiscal. La práctica federalista que se propone se basa en la cooperación de los tres órdenes de gobierno, que sin modificar de raíz las disposiciones legales y su marco jurídico, se pueden llevar a cabo acciones en beneficio de la Hacienda Municipal.

La construcción de alternativas se desarrollará en función de las siguientes preguntas:

¿Quién debe hacerse cargo de la administración del Catastro?

¿Quién debe adquirir la orto foto o vuelo fotogramétrico?

¿Quién debe desarrollar la restitución fotogramétrica para obtener una cartografía digital y su integración con el Sistema Recaudador Municipal?

¿Quién debe desarrollar e implantar el Sistema Recaudador Municipal?

¿Quién debe proponer y aprobar los valores unitarios y las zonas homogéneas?

La interrogación “quién” por si misma conlleva al análisis y diferencias del posicionamiento y decisión política, legal, financiera o administrativa, aunque las acciones que cada “quién” ejercerá es parte de la propuesta inamovible o modelo lógico derivado del análisis de las experiencias municipales que se mencionan en los Capítulos anteriores. Es decir, las acciones o pasos para modernizar el Catastro que lleven al incremento de la recaudación predial no están a discusión en esta sección. El diseño de la política federalista depende de “quién” ejercerá las acciones necesarias para que en cada municipio se modernice el catastro, esto depende de las condiciones financieras, legales, políticas y administrativas que cada instancia u orden de gobierno posea.

8.1.CONSTRUCCIÓN DE ALTERNATIVAS PROPUESTA BASE

Los bajos niveles de recolección de ingresos, los datos incompletos en el catastro fiscal y la inconsistencia de las valuaciones generan mayor inequidad, eficiencia, problemas administrativos, y bajos ingresos (Kelly,2003)

El modelo de Catastro propuesto en el Anexo 1, los resultados del análisis cuantitativo y el análisis cualitativo, nos demuestra que el Catastro es una herramienta del Sistema Recaudador que todo municipio debe tener bajo su control, ya que es parte fundamental dentro de una estrategia encaminada al incremento de la recaudación predial, e incluso de otros impuestos y derechos.

Por tal razón, la alternativa técnica respecto al Catastro no será parte del debate de alternativas de la política pública, ya que como se esbozó en el análisis cuantitativo y cualitativo, la Tecnología Catastral es una de las variables fundamentales para impactar la recaudación predial. Se da por sentado, la utilización de tecnología catastral dentro del sistema recaudador, y lo que se analizará en la construcción de alternativas son las posibilidades en el marco de sus competencias de la intervención de los gobiernos federal, estatal y municipal, en la generación de la política pública que permita modernizar los catastros del País. La utilización de la tecnología catastral permitirá resolver la problemática de la inconsistencia de los datos u omisiones, y su interacción con el Sistema Recaudador. La construcción de alternativas buscará resolver los problemas de descentralización de la administración catastral y predial, así como transferencia de capacidades administrativas e institucionales, y el conflicto o ambigüedad de las valuaciones y asignación de valores unitarios.

Las modificaciones técnicas al modelo de Catastro no afectarían la propuesta de política pública. La construcción de alternativas se basará en las ventajas y desventajas de corte político, legal, administrativo y financiero para la implementación de un Catastro moderno y actualizado en todos los municipios del País. Es decir, se buscará minimizar los cambios legales, optimizar los recursos financieros disponibles y equilibrar las diferencias políticas en el diseño federalista, para obtener una alternativa de propuesta de política pública factible y adaptable a las condiciones actuales. Donde el objetivo sea brindar a los municipios capacidades administrativas, tecnológicas e institucionales para la adecuada administración del catastro, y así impactar en el impuesto predial para incrementar los ingresos propios. En lugar de incrementar la transferencia de recursos

que ha generado un efecto perverso en la recaudación, así como en un gasto irresponsable de los recursos.¹

De tal manera que las alternativas se dirigen a quién, cómo, con qué, por qué y cuándo se modernizará el Catastro de los municipios.

La primera definición y exploración indispensable es quién debe hacerse cargo del Catastro, que sirve como base de los efectos tributarios del impuesto predial. Esta definición y sus alternativas colaterales, así como sus implicaciones para implementarse, irán construyendo una alternativa mixta, que será considerada la primera alternativa, la cual será comparada con el status quo.

Las opciones naturales para todo el análisis, incluyendo quién debe hacerse cargo del Catastro, son los tres diferentes órdenes de gobierno: Federal, Estatal o Municipal.

ÓRDEN DE GOBIERNO	VENTAJAS	DESVENTAJAS
FEDERAL	Financiero. Se podría contar con un solo Catastro, disminución del costo total de la tecnología, por razones de economía de escala. Aplicando economías de escala. Administrativa. Apoyo técnico de INEGI.	Legal. Duplicidad de sistemas (predial y catastro). El predio es facultad de los municipios. Política y Legal. Centralización del Catastro. Financiero. Tendencia regresiva de la tributación predial.
ESTATAL	Financiero. Contar con Catastros Estatales con menor costo de la tecnología.	Política y Legal. Duplicidad de sistemas (predial y catastro). Política. Disparidades entre Estados. <i>Status quo en varios Estados de la República.</i>
MUNICIPAL	Administrativo y Legal. Un solo sistema de Catastro y predio para efectos tributarios. Administrativo. Confiabilidad de la información. Financiero. Aumento de los ingresos propios municipales, y disminución de la dependencia de recursos federales.	Administrativo. No existe capacidad técnica en todos los municipios. Político. Disparidades entre municipios. Financiero. La mayoría de los municipios no cuentan con los recursos económicos necesarios para contar con un sistema integral de Catastro.

¹ Revisar el Capítulo del Impuesto de la Propiedad como alternativa del Federalismo Fiscal.

Los sistemas de predio y Catastro deben de ser unificados para su utilización tributaria. Ello implica que los municipios deben contar con las herramientas técnicas y administrativas suficientes para integrar ambos sistemas, que el insumo de los datos esté bajo control de los municipios, para eficientar el cobro del impuesto predial. Así lo establece la Constitución desde la reforma de 1983, que los municipios deben hacerse cargo del cobro del impuesto predial. Para ello es necesario contar con el control y administración del catastro.

Es decir, la primera conclusión de la alternativa es que todos los municipios deben hacerse cargo de sus propios Catastros.

Sin embargo, hacerse cargo del catastro en las condiciones actuales no servirá de mucho, es necesaria la transferencia de la facultad a los municipios, pero también de capacidades administrativas y tecnológicas, para lo cual se debe continuar con el seguimiento del Modelo propuesto.

El primer paso es la adquisición de una orto foto o vuelo fotogramétrico que sirva de base para la actualización catastral. Esto nos lleva a nuestra segunda pregunta quién debe adquirir la orto foto o vuelo fotogramétrico.

Tomando en consideración la baja capacidad de gasto de los municipios, así como la existencia de un Instituto Nacional de Estadística Geografía e Información (INEGI) su experiencia, y la aplicación de economía de escala, **el Gobierno Federal podría proporcionarle a los municipios el vuelo fotogramétrico a cada municipio a través de INEGI, e incluso la generación de un sistema (software) para el alojamiento de la cartografía digital y su conexión con el Sistema Recaudador². Con ello iniciaría el primer paso del modelo de Catastro que consiste en la inscripción de predios.**

La Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía establece como objetivo la producción y difusión oportuna de la información de interés nacional, la cual será de uso obligatorio para la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios. Así mismo, en su Programa Nacional de Estadística y Geografía 2010-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de octubre de 2010, se establece como parte del Subsistema Nacional de Información Geográfica y del Medio Ambiente la generación de datos catastrales y topográficos. Es decir, el INEGI cuenta con las facultades para la generación de la información catastral y cartografía digital que requieren los municipios del País.

La siguiente pregunta corresponde a quién debe desarrollar la restitución fotogramétrica para obtener una cartografía digital y su integración con el Sistema Recaudador Municipal.

La restitución fotogramétrica es el proceso mediante el cual se logra la identificación de claves catastrales, colonias, predios, calles, y sobre todo el cálculo de los valores catastrales, por dicha razón no puede centralizarse en el Gobierno Federal. Cada Estado cuenta con su propio Código Financiero, Ley de Ingresos Municipal, lo cual implica diferencias en forma de cálculo de los valores catastrales y aunque todos respetan el mismo principio de valor de terreno y valor de

² Aunque aún no está a la venta ni operando en ningún municipio, el INEGI ya desarrolló un sistema con éste objetivo.

construcción, cada Estado determina factores y variables diferentes para la obtención particular de los valores de terreno y construcción. Por tal razón, la participación tecnológica del Gobierno Federal sólo podría llegar hasta la entrega del vuelo fotogramétrico en forma digital.

La restitución fotogramétrica implica un arduo y especializado trabajo de gabinete, que por lo general se encarga a Instituciones Académicas o Privadas, para desarrollar dichas labores. Quienes entregan un sistema que permite identificar claramente todos los predios del municipio, con clave catastral, datos de ubicación, medidas de terreno y de construcción. Así como un sistema que calcule en línea, con base a los datos de la cartografía digital, el valor catastral, y por tanto, el valor del impuesto predial. Este proceso es la parte más compleja y delicada de toda la solución técnica y tecnológica. Además de que tiene implicaciones políticas importantes, como la no exclusión de predios, de metros de terreno y construcción, la no posibilidad de modificación manual de los datos físicos del predio. En este proceso se pretende cruzar las bases de datos existentes del impuesto predial, para la obtención de datos del contribuyente, depuración de errores, integración de pagos y rezagos.

La restitución fotogramétrica y toda la solución técnica y tecnológica del subsistema catastral para la identificación de Claves Catastrales, cálculo del Valor Catastral, y datos del contribuyente, puede estar a cargo de dos órdenes de Gobierno (estatal y municipal) pero con financiamiento del Gobierno Federal:

ÓRDEN DE GOBIERNO	VENTAJAS	DESVENTAJAS
FEDERAL	Financiero. De 2007 a 2009 el gobierno federal ha destinado más de 1,321 millones de pesos a programas de modernización catastral y registral (Morones, 2011).	No ha existido una política federalista integradora de todos los esfuerzos y recursos destinados a los programas de modernización catastral.
ESTATAL	Financiero. Se cuenta con mayores recursos para pagar dicha solución	Política y legal. El proceso de descentralización sería muy lento, y dependería de voluntad política de los Gobernadores. Político y administrativo. Los Estados serían dueños de los sistemas.
MUNCIPAL	Administrativo y Político. Los municipios tendrían control absoluto de su sistema tributario. Administrativo, Político y Legal. Los municipios tendrían el contacto directo con los proveedores del servicio para capacitar a su personal. Corregir deficiencias del	Financiero. No en todos los casos, se cuenta con recursos económicos para el pago de dicha solución. Mucho menos con capacidad técnica para desarrollarla.

	sistema y adaptarlo a las necesidades del municipio. Incluso utilizar el Catastro para fines multifinalitarios. Los códigos fuente de los sistemas serían entregados en los municipios. Los municipios serían dueños de sus sistemas.	
--	---	--

El gasto efectuado de 2007 a 2009 por más de 1,321 millones de pesos por parte de la Secretaría de Hacienda en la partida Modernización de los Municipios con destino Modernización catastral no ha sido bajo una política integral e integradora, ni mucho menos con supervisión o parámetros establecidos. En resumen, ha sido inversión con impacto nulo en la recaudación predial, por sus deficiencias en la implementación y carencia de dirección. Así se demuestra al analizar el aumento porcentual de 2006 a 2009 de los estados beneficiados, de lo cual se desprende nula correlación. Incluso en el Estado de Chiapas se destinó recursos por más del 60 por ciento de lo que se recauda en predial, y sigue siendo una de las entidades sin descentralización del predial a los municipios. Por lo que dichos recursos se gastaron en el Estado sin impacto a los ingresos propios municipales. La principal razón de que los estados ejecuten dichos recursos, es que se les solicita que por cada peso asignado por el gobierno federal, los gobiernos estatales se obligan a poner otro tanto con cargo a su propio presupuesto. Sin embargo, los recursos destinados a modernización catastral deben ser otorgados directamente a los municipios para su aplicación, aunque con parámetros técnicos debidamente establecidos para la contratación de servicios, y supervisados los trabajos por las áreas estatales para su cabal cumplimiento.

En definitiva, los municipios deberían ser los más interesados en contar con infraestructura y sistemas eficientes para su recaudación predial. Sin embargo, las múltiples necesidades en sus municipios los llevan a no considerar como prioritaria la inversión en los sistemas administrativos de cobro. Es decir, la falta de voluntad y conocimiento en los municipios respecto a las consecuencias tributarias que implican las deficiencias en sus Catastros, se debe a la falta de mecanismos de incentivos y coercitivos para invertir en dicho tema, que hagan necesaria la información y capacitación de los funcionarios municipales en dichos temas, ya que los cursos y talleres están a disposición en el INDETEC, pero pocos municipios hacen uso de ello.

Cuando un municipio invierte en su Catastro, es porque se ha dado cuenta que ello le ayudará a una mejor recaudación, y está dispuesto a invertir parte de sus recursos en la compra de equipo, sistemas y servicios que le permitan llegar a dicho objetivo. La modernización catastral se ha orientado más por tratar de responder a situaciones aisladas y de coyuntura, que por atender a una visión integral del rumbo que deben tomar las instituciones correspondientes (Morones, 2011). Tal es el caso de los municipios que ingresaron al Programa de Modernización Catastral de BANOBRAS-INEGI y que han sido beneficiados con el pago del 40 por ciento del gasto ejercido, ya que estos primero ejecutaron el programa y al concluirlo se beneficiaron de dicha iniciativa Federal.³

³ Obsérvese los municipios con proyectos concluidos del Anexo 6.

BANOBRAS en su carácter de institución de banca de desarrollo presta el servicio público de banca y crédito, que de acuerdo a su artículo 6, fracción I de su Ley Orgánica, es su facultad “coadyuvar, en el ámbito de su competencia, al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre en los términos del Artículo 115 Constitucional para lograr el desarrollo equilibrado del país y la descentralización de la vida nacional...” Uno de sus programas específicos es el fortalecimiento estatal y municipal, que impulsa el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en los ámbitos financiero, administrativo y operativo, particularmente en cuanto a la administración de ingresos, recursos (...) control del gasto, formación de administradores municipales y modernización de sistemas catastrales y registrales. Por lo anterior, es facultad de BANOBRAS el impulso de programas de modernización catastral, la coordinación y cooperación federalista ubica a esta Institución Federal como la punta de lanza de una política federalista homogénea para el beneficio de todos los municipios.

Por lo que es indispensable la capacitación e información de dicho tema a todos los municipios, recursos para la inversión focalizada en los Catastro, así como mecanismos coercitivos que obliguen a los municipios, o provoquen el interés de los mismos a invertir en su Catastro.

Es indispensable la conformación de fondos públicos federales para el pago del 100 por ciento del desarrollo⁴, específicamente destinados para el desarrollo de la restitución fotogramétrica, el software del sistema catastral y el sistema Recaudador Municipal. La administración y entrega de dichos recursos se propone estar a cargo de BANOBRAS. Con un 40 por ciento de los recursos a fondo perdido y un 60 por ciento recuperable, con base en la propia recaudación predial como crédito pre aprobado. Para ello se tendrá que constituir un Fideicomiso que absorba el 25 por ciento del incremento de la recaudación predial hasta lograr la recuperación total del recurso en crédito, utilizando el esquema de bancarización del pago predial y/o la transferencia de los fondos federales a través del Fideicomiso correspondiente, como principal medio de pago del impuesto predial en la mayor parte de los municipios.

Los municipios deben hacerse cargo de la contratación y seguimiento de la implementación del sistema de recaudación integral. Sin embargo, los lineamientos, variables, condiciones y tareas a contratar, debieran estar reguladas por Instituciones Públicas especializadas como lo son el INDETEC, INAFED y los Institutos Catastrales. Es decir, los Institutos Catastrales o Dependencias Estatales de Desarrollo Municipal deberán encargarse del seguimiento, supervisión, evaluación de la ejecución del programa. El INDETEC en coordinación con el INEGI enfocarse en la estandarización de los parámetros nacionales. El INAFED en la difusión, promoción y relación pública con las entidades federativas, y que podría ser cabeza en la coordinación del programa por tratarse de una política federalista.

Ante una erogación nula por parte de los municipios, y un recurso a pagar a través del propio incremento de la recaudación que el programa promete, se requiere de mecanismos coercitivos para que ningún municipio se excluya o decida no participar. Para ello se puede, a través de los contratos de créditos de BANOBRAS, lograr una reestructuración de los mismos con la condicionante de la inclusión de dicho programa, en una primera etapa. En una segunda etapa,

⁴ El cálculo es de 2,532 millones de pesos para su desarrollo con datos 2009. Actualmente BANOBRAS destina 500 millones de pesos para financiamiento en municipios a través del FAIS, y de 2007 a 2009 la SHCP destinó 1,321 millones de pesos a la partida presupuestal: Modernización de los Municipios con destino modernización catastral.

se requiere la intervención de la Cámara Federal, para el condicionamiento parcial de las transferencias federales, en caso de la omisión del municipio en participar en dichos beneficios⁵.

La última parte del Modelo de Catastro y la pregunta que refiere a quién debe proponer y aprobar los valores unitarios y las zonas homogéneas, requiere un análisis por separado de la solución técnica y tecnológica. Su actualización y la necesidad de acercar los valores catastrales a los valores de mercado es una función que debe ser ajena a la tentación política de quienes ejecutan el cobro del impuesto predial.

Para ello, tenemos nuevamente tres opciones de quienes tendrían que hacerse cargo de dicha función.

ÓRDEN DE GOBIERNO	VENTAJAS	DESVENTAJAS
FEDERAL	Administrativo. Los valores serían homogéneos y comparables en todo el País.	Legal y Político. No está facultado para ello y realizar una modificación legal podría ser contraproducente con la soberanía de los Estados. Administrativo. Las diferencias regionales se difuminarían con mayor facilidad.
ESTATAL	Administrativo. Los valores serían homogéneos en el Estado, y podría intercambiarse información con otros Estados.	Administrativo y Político. Hay contrapeso en la revisión de los valores unitarios, con mayor especialización técnica.
MUNICIPAL	Administrativo. Conoce mejor el territorio y podría realizar mayor número de estudios de campo.	Político y Financiero. Se tendría la tentación de disminuir continuamente los valores unitarios para obtener beneficio político. Administrativo. Falta personal capacitado y conocimiento para determinar valores unitarios.

Los valores unitarios se pretende sean establecidos con argumentos más técnicos y menos políticos. Para ello se requiere de un sistema de pesos y contrapesos que regule y equilibre la decisión final. Así mismo, la propuesta debe realizarse desde el orden de gobierno más cercano al ciudadano, porque es el que más conoce su territorio y las condiciones socioeconómicas de cada región, que es lo que determina los valores unitarios. **Por ello se propone, como parte de la alternativa que todos los municipios del País propongan los valores unitarios de cada zona homogénea, pero que estos sean supervisados y ratificados técnicamente por una Institución de otro orden de Gobierno. Pueden ser los Institutos Catastrales o una instancia federal, dependiendo de las estructuras de cada Estado, y ratificados estos valores por su Congreso**

⁵ Véase otras consideraciones para la alternativa.

Estatat. Esta decisión técnica y fundamental para el Catastro no puede dejarse en manos de un solo poder. La decisión de los municipios debe ser revisada por un organismo técnico, para posteriormente ser ratificada o modificada por el poder legislativo del Estado. En el mismo sentido, no puede quedarse en manos exclusivas del Congreso o Gobierno Estatal, sin tomar en cuenta la propuesta que emane de los municipios.

Adicionalmente es importante destacar lo hecho en el Reino Unido con el sistema de rangos o bandas de valor “banding system”, abordado en los capítulos teóricos, ya que disminuiría el error y la discrecionalidad en la asignación de valores, así como facilitaría las valuaciones en campo, y la estandarización de valores.

OTRAS CONSIDERACIONES PARA LA ALTERNATIVA.

Cuando en primera instancia parecería que la mayor resistencia a la cooperación podría venir del Gobierno Federal y Estatal en razón de la falta de incentivos para apoyar a los municipios, no es necesario formularse esa pregunta, cuando las instancias federales y estatales actualmente ejecutan programas en ese sentido. Es decir, la cooperación está dada, pero de forma desorganizada y desarticulada. Por lo que la gran paradoja es resolver la cooperación de los municipios a participar e incluirse en esta política de forma voluntaria, para su propio beneficio. El gran obstáculo será atender la voluntad política de los presidentes municipales y ayuntamiento de ser beneficiarios de dicha cooperación. Se debe construir en el sentido de que todos los municipios del País deberán estar obligados a realizar su modernización del Catastro con los estándares establecidos por el Gobierno Federal en coordinación con los Institutos Catastrales de los Estados.

Cabe hacer mención que si en una primera etapa la participación de los municipios destaca contra las expectativas, la cooperación con las reglas aceptadas por los cooperadores será suficiente. En caso contrario, durante la implementación será necesaria la valoración de introducir un mecanismo coercitivo para empujar la participación municipal. Sin duda alguna ello implicaría un ligero cambio en el diseño institucional del SNCF al afectar la normatividad de sus transferencias. Pero que sin perder el sentido cooperativo se auxiliaría de las propias facultades coordinadas de la federación, aunque no es la intención en estricto sentido, pero si fuese necesario no cambiaría el objetivo, la estrategia, el sustento metodológico – teórico, ni la identidad de la política pública.

La obligatoriedad sólo puede construirse de forma coercitiva mediante los Fondos Federales, específicamente el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM). Dicho fondo está enfocado a incrementar el gasto de inversión de los municipios. Sin embargo, está demostrado que el aumento en las transferencias federales, como el FISM, disminuye el esfuerzo recaudatorio de los mismos. Por ello, este fondo debe ser el condicionante para que los municipios de forma obligatoria realicen su modernización catastral e incrementen sus ingresos propios, mismos que ayudarán a incrementar el gasto de inversión. De tal manera que, si los municipios no ejecutan un programa de modernización catastral se verán disminuidas sus transferencias por concepto del FISM.

La parte correspondiente al subsistema predial dependerá de cada municipio, y estará en función del nivel de desarrollo administrativo y capacidades institucionales tengan. Así como el tipo de municipio y la necesidad de ampliar medios de pago, de comunicación o los mecanismos de evasión fiscal. Para ello se requiere un sistema adicional de incentivos en materia de financiamiento, y se cuenta con las siguientes opciones:

PROPUESTA	OBSERVACIONES
Fondo perdido directo para todos los municipios.	Restricción en el recurso económico. Inequitativo para los municipios que han realizado esfuerzos recaudatorios. Y en el caso de BANOBRAS realizaría inversiones en otros programas que no requieran de fondo perdido.
Aplicación del programa obligatorio condicionado a recibir las transferencias federales.	Ningún programa de buenas intenciones funciona, sino se encuentra soportado por mecanismos coercitivos. Es un problema de agente – principal.
Posibilidad de utilizar un porcentaje del FISM.	Abre un mecanismo de financiamiento, pero restrictivo para los municipios con menores ingresos.
Financiamiento con recuperación sobre el aumento de recaudación.	Apoyaría la rentabilidad del programa en términos financieros para el Gobierno Federal.
Fondo perdido para municipios interesados.	Actualmente BANOBRAS tienen un programa a fondo perdido que ha llegado sólo a los municipios interesados. Ello implica una baja cobertura y es selectiva.

El financiamiento será diferenciado según tamaño y capacidad de los municipios.

- Los municipios que han realizado algún esfuerzo recaudatorio en el pasado, serán evaluados por el INAFED y concursarán por recursos adicionales por única ocasión para dirigirlos a la ampliación de sus sistemas recaudatorios o programas dirigidos a la Transparencia, Rendición de Cuentas o Planeación Municipal. Con la obligatoriedad de eficientar el gasto público, es decir, disminuir el gasto en el Capítulo de Servicios Personales, incrementar el gasto de inversión, desarrollar esquemas de ahorro en el corto y largo plazo, como el arrendamiento de equipo y vehículos operativos, cambio de luminarias eficientes y ahorradoras, en general, acciones tendientes a mejorar la evaluación crediticia del municipio.
- Los municipios que cuenten con capacidad financiera para la ampliación del programa de modernización catastral y del Sistema Recaudador Municipal, podrán hacer uso hasta de un 10 por ciento de sus recursos del FISM. Por lo que se requiere legislar para permitir el uso de dichos recursos en acciones tendientes a mejorar su recaudación, que consiga llevar el incremento en el gasto de inversión.

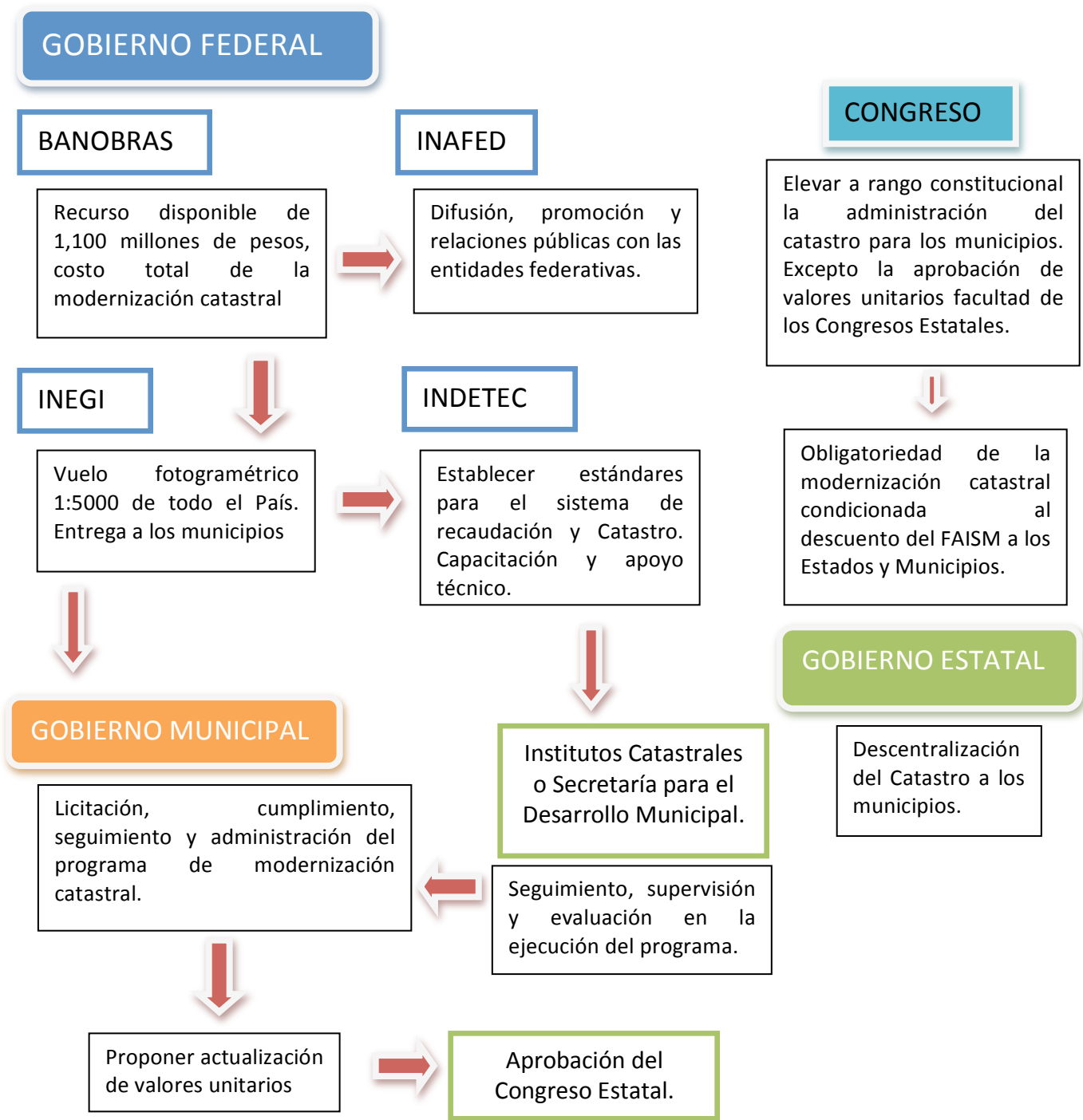
El proceso de implementación que se propone al pretender generar una política federalista es del tipo arriba – abajo. Hacerlo de forma contraria es continuar con esfuerzos municipalistas aislados en el País. Desde el 2001 se registran diversos esfuerzos municipales en diferentes niveles de desarrollo. Por lo que es necesario generar una política federalista que surja de arriba hacia abajo, y por tanto, la implementación de la alternativa propuesta va en esa sintonía.

El comportamiento racional de los actores no escapa a la presente propuesta, la función de distribución del gobierno federal para la provisión eficiente de los bienes, la compensación de las desigualdades horizontales y verticales no sólo se resuelven con la distribución del gasto, sino también con el impulso de opciones de ingresos, como lo es el impuesto predial, que no le quita recursos a la Federación ni a los estados, no compite con otros impuestos, que pueda afectar la recaudación de otros órdenes de gobierno y que ello desincentive su apoyo. Por el contrario, el incrementar la autonomía financiera de los municipios reduce la dependencia y presión en el gasto hacia el gobierno federal. El gasto proveniente de recursos propios se ejerce con mayor responsabilidad atendiendo el desarrollo de los municipios, regiones y del País. El impulso al ingreso propio municipal fortalece el ejercicio del gasto y la atención eficiente de los bienes públicos. Es por ello que instancias federales hacen diversos esfuerzos por apoyar la modernización catastral con recursos, capacitación, financiamiento, apoyo técnico, pero todo ello de forma desarticulada, focalizada, excluyente y al margen del propio diseño y objetivos del federalismo fiscal. Por su parte los Estados, tampoco escapan del interés de la cooperación, ya que los recursos federales se ven afectados positivamente para los presupuestos de las Entidades si los municipios logran incrementar su recaudación predial, así lo establece la normatividad de fondos del SNCF. Por ello, los Estados deberán cooperar racionalmente con una política federalista incluyente y que les beneficie en términos de recursos, así como su participación en la supervisión del ejercicio de los recursos para este fin, por parte de los municipios.

8.2. PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA

Tomando en consideración que las políticas públicas se formulan mientras se administran y se administran mientras se formulan (Anderson, 1975; Parsons, 2007), la alternativa construida a partir de las alternativas de propuesta de la sección anterior, se consolida a continuación:

1. Las áreas del Gobierno Federal que deberán de estar involucradas de manera coordinada y bajo una sola política federalista son: INEGI, BANOBRAS, INDETEC e INAFED.
2. Los municipios deben hacerse cargo de sus propios Catastros y estarán obligados a implementar un programa de modernización catastral.
3. El Gobierno Federal a través de INEGI proporcionará el vuelo fotogramétrico a todos los municipios del País.
4. El INDETEC en coordinación con el INEGI establecerá los parámetros y/o estándares para la contratación de empresas y desarrollos de software para la restitución fotogramétrica y el Sistema Recaudador Municipal.
5. El INAFED dará seguimiento a los avances en los municipios y establecerá los mecanismos de difusión, promoción del programa y legislaciones aplicables a través de las entidades federativas.
6. El Gobierno Federal a través de BANOBRAS otorgará financiamiento a los municipios para realizar el resto de las funciones de modernización catastral. Es decir, mayor amplitud de recursos del actual Programa de Modernización Catastral, con la modificación de ser 40 por ciento a fondo perdido y 60 por ciento financiado a crédito a pagarse con el incremento de la recaudación predial, ejerciendo de forma obligatoria la bancarización del predial.
7. Los municipios contratarán y darán seguimiento a sus propios sistemas de recaudación integral.
8. Los Institutos Catastrales Estatales o áreas de Desarrollo Municipal serán las encargadas de supervisar y vigilar el cumplimiento de los parámetros técnicos establecidos, y serán responsables de validar el trabajo en los municipios para liberar el financiamiento y pago a proveedores contratados por los ayuntamientos.
9. Todos los municipios del País propondrán los valores unitarios de cada zona homogénea que les corresponde a sus Congresos Estatales. Los Congresos Estatales deberán de revisar sus tasas y valores unitarios de forma independiente y no con fines compensatorios.
10. El Congreso Federal deberá permitir, excepcionalmente, modificaciones en las reglas del FISM para condicionar su entrega a la inclusión del programa de modernización catastral, así como establecer mecanismos coercitivos a los Estados que no descentralicen las funciones prediales y catastrales a los municipios. Finalmente, elevar a rango constitucional la facultad de administración del catastro con fines multifinancieros por parte de los municipios.



En general, la alternativa propuesta tiene las siguientes fortalezas y oportunidades:

- Experiencias municipales exitosas.
- Existe la tecnología y la experiencia en México para la modernización catastral.
- La mayoría de los municipios tienen sus catastros descentralizados.
- La amplia y creciente capacidad tributaria del predial
- El costo no es excesivo y existe un programa inicial de financiamiento por parte de BANOBRAS, así como recurso y partidas presupuestales destinadas para ello, pero que no han sido utilizadas de forma integral e integrada.
- Existe conciencia y facultades en el gobierno federal para apoyar a los municipios en su recaudación predial y modernización catastral.

Y las siguientes debilidades y amenazas que habrá que enfrentar para el éxito del programa:

- Falta de conocimiento y socialización de la información.
- Problemas en la implementación de la descentralización.
- Voluntad política de todos los actores involucrados.
- Capacidad de gestión de las dependencias federales.
- Periodos de gobierno, continuidad y falta de institucionalidad en la aplicación de la política.
- Se requiere periodos de maduración para el sistema recaudatorio.