

36
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas
y Sociales

AUTONOMIA DEL GOBIERNO LOCAL
UNA PROPUESTA DE POLITICA PUBLICA
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA
ADMINISTRACION MUNICIPAL.

T E S I S A

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA.

Especialidad en Ciencia Política

p r e s e n t a

GUILLERMO / LARA MORALES

Asesor: Maestro Alfredo Partida Guzmán

México, D.F., Marzo de 1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

271059



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

A mi Madre, quién ha sido siempre mi Maestra y Normalista sobretodo.

A mi Padre, quién me ha enseñó el valor de la dignidad y el respeto.

A mis Hermanas Luz Elena y Liliana compañeras del principio de la hermandad.

A mis Hermanos José Efrén el "Gualis" y Ernesto el "Filosofo viajero", que han ido a reconquistar el país vecino.

A mis hijas Tanya Libertad y Ximena razones de mi razón.

A todos mis Maestros, que sin ellos no sería posible este hecho y en particular aquellos que conforman un lugar muy especial y significativo en toda mi vida escolar:

Maestra Margarita Cabrera.

Maestra Guadalupe Piña†.

Maestra Gloria Peláez de Navarro†.

Maestro Rodolfo Ramos Camacho.

Maestro Sergio Aguado.

Maestra Lourdes Quintanilla Obregón.

Maestro Francisco Gómez Jara.

Maestro Cayetano Yobet.

Maestro Carlos Quijano†.

Maestro Octavio Rodríguez Araujo.

Maestro José Wondelberg.

Maestro Federico Reyes Heróles.

Maestra Isabel Horcasitas Viuda de Pozas†.

Maestra Ivonne Flores Caballero.

Maestro Alfredo Partida Guzmán.

A mis compañeros de clases.

A mi amigo y compañero de toda la vida: Lic. Francisco Suárez Peláez.

A la Lic. María del Carmen Parra Colmenares, por su apoyo invaluable, incondicional y constante para la conclusión de este trabajo.

ÍNDICE

Introducción	1
1. La autonomía del gobierno local y la factibilidad de políticas públicas	7
2. Situación General del Municipio de Tlalnepantla de Baz, Edo. de México	14
2.1. Antecedentes	
2.2. Problemática Fiscal	
2.3. Problemática Administrativa	
2.4. Problemática Jurídica	
3. El Sistema Municipal de Información como una política pública para la autonomía del gobierno local	30
3.1. La Autonomía Municipal: Libertad Política y Libertad Económica	
3.2. La Hacienda Pública Municipal y el Catastro	
3.3. El Sistema Municipal de Información	
3.4. Estrategias de implantación del Sistema Municipal de Información	
3.5. Impactos y beneficios	
4. Conclusiones	73
Bibliografía	76
Glosario	79

INTRODUCCIÓN

Lo que en este caso me ocupa, es el estudio específico de una forma sociopolítica de organización del Sistema Político Mexicano, y que forma parte de la estructura piramidal, denominada como tercer nivel de gobierno, es decir, el Municipio; entidad física y política de gobierno que es parte fundamental de la conformación del pacto federal y republicano de nuestro país.

En esta tesina demostraré que por medio del uso y articulación teórica y técnica de la teoría de políticas públicas, *en, de y sobre* el Municipio, se puede crear un modelo como es el caso del Sistema Municipal de Información, y que, por su carácter interdisciplinario y de acuerdo a la instrumentación de una política pública, éste permite el fortalecimiento Municipal de las finanzas públicas, y por ende se obtiene autonomía política y económica de los municipios urbanos.

La organización del Sistema Político Mexicano, de acuerdo con la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, es básicamente el municipio libre en los términos del artículo 115 Constitucional, en el cual se establecen los siguientes lineamientos de su organización y funcionamiento:

- a) Tiene personalidad jurídica y patrimonios propios.
- b) Debe ser administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, compuesto por un Presidente Municipal, Regidores y Síndicos.
- c) Su ayuntamiento tiene facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en su circunscripción territorial, conforme a las bases normativas que señale la legislatura local.
- d) Deberán prestar por sí, o con el concurso de los Estados, los servicios públicos municipales.
- e) Administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará, en los términos de las leyes locales, con los rendimientos que sus bienes le produzcan, las contribuciones que le señale la legislatura local, las participaciones federales que le señalen las legislaturas de los Estados, y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos municipales.
- e) Podrán celebrar convenios con los Estados para asumir la prestación de servicios o la atención de funciones de la Federación, que previamente haya asumido el Estado.

De hecho, constitucionalmente, el municipio constituye una forma en el que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa, destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en un espacio territorial. Las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región, consisten fundamentalmente en que éste se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los intereses de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que le son comunes; y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan.

Además, desde el punto de vista de la administración pública, la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado le corresponden. La organización centralizada implica una organización en la cual el despacho de los asuntos públicos es forzosamente lento y complicado, y no tiene los elementos suficientes para conocer con detalle las necesidades de cada localidad, inconveniente que no presentan las autoridades constituidas por vecinos de la comunidad.

De acuerdo con la actual legislación del Sistema Constitucional que integra el Sistema Político Mexicano, le permite que la organización Municipal tenga las siguientes atribuciones, mismas que le dan personalidad jurídica y autonomía como gobierno local.

1. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. (artículo 115, fracción II).
2. El municipio libre constituye la base de la división territorial de los Estados de la Federación y de su organización política y administrativa. (artículo 115).
3. Los municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales. (artículo 115, fracción IV).
4. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa. (artículo 115, fracción I).

Por lo tanto, el municipio así considerado tiene en la ley que lo crea y le reconoce a través de la Carta Constitutiva y que de ella deriva su situación dentro del Estado Mexicano, su organización interna, sus atribuciones y los medios de que dispone para actuar.

Es un punto de trascendental importancia jurídica y política el que consigna la Constitución Política, al establecer la libertad del municipio. Esa libertad, debe entenderse y aplicarse como una autonomía de la organización Municipal frente a la organización central del Estado, y en los términos de la propia Constitución debe basarse, por otra parte, en el sistema de elecciones que se establecen para designar a los representantes del Municipio. .

El Sistema Político Mexicano se caracteriza por la centralización del poder y de la capacidad de decisión en los niveles superiores de gobierno, la cual ha propiciado la formación de una estructura piramidal de distribución del poder en la que al municipio le corresponde el último escalón. Esto se manifiesta esencialmente en la falta de autonomía política que padece el mismo.

Las constantes o casi permanentes injerencias políticas del gobierno Federal y Estatal en los asuntos que corresponden al poder Municipal demuestran que, a pesar de ser un precepto Constitucional, el municipio no ha sido libre hasta ahora. Toda vez que el aberrante centralismo ha provocado una falta de democracia en la vida política del país, en particular, la institución Municipal se ha visto afectada por la falta de un verdadero proceso democrático que garantice la expresión de todas las fuerzas sociales existentes en las localidades.

Desde el Constituyente de 1917, se planteó en el artículo 115 Constitucional, distintos elementos que habrían de garantizar una verdadera autonomía política y económica Municipal, partícipes del desarrollo nacional. Sin embargo, el Constituyente de 1917 consagró la libertad Municipal, pero no reglamentó su ejercicio.

Respecto a las constituciones de los Estados, éstos han interpretado de diferente manera el contenido del artículo 115 Constitucional, lo que se traduce en el hecho de que las reglamentaciones de algunas entidades federativas atentan contra la autonomía Municipal al conceder a los funcionarios estatales y federales, libertad para intervenir en los asuntos internos de los municipios.

La Administración Municipal en México carece de los ingresos públicos, que deben ser distribuidos por la Federación, esto ocasiona un total abandono del Gobierno Municipal y, en

contrapartida, la gran centralización de los ingresos que se generan en el municipio por parte de los otros dos niveles de gobierno Estatal y Federal.

Por ello, la necesidad de una reforma Municipal, basada en la aplicación de políticas públicas, resulta indispensable para dar fuerza y realidad al artículo 115 de la Constitución General de la República, quien pese a modificaciones sufridas en 1984, consagra la distribución del poder de la Federación hacia los Estados y de éstos hacia los Municipios, tales esfuerzos fueron insuficientes. En virtud de que la actual regionalización económica del país, no ha tomado en cuenta la regionalización política-territorial, es decir, a la división política del territorio nacional en entidades federativas y municipios, por lo que el desarrollo de éstos últimos se ha debido, más que a una planificación coordinada de sus recursos, a un efecto de refracción que ha ejercido en ellos el establecimiento y ubicación de ciertas empresas dentro de su territorio. Esta discordancia entre la regionalización económica y regionalización política es una de las causas fundamentales de la lasitud de la vida Municipal, pues desalienta la planeación de las economías locales, propiciando, al mismo tiempo la emigración de sus habitantes hacia zonas más desarrolladas y, consecuentemente, el desarraigo de éstos últimos de su territorio. Asimismo, la dinámica centralizadora de la economía ha generado también graves desigualdades en el nivel de desarrollo social y económico de los municipios del país. Por lo que la problemática presenta tres vertientes: en primer lugar, un reducido número de municipios prósperos, generalmente las capitales de los Estados, quienes se han visto beneficiados por el establecimiento de empresas y servicios de infraestructura que tienden a concentrarse junto a las participaciones federales destinadas a las administraciones municipales.

En segundo lugar, se tienen numerosos municipios empobrecidos, cuyos ingresos no bastan, en ocasiones o más de las veces, ni para pagar los sueldos de los empleados de los ayuntamientos.

Por último, el control excesivo del gobierno Federal, y luego Estatal, en la distribución de los recursos fiscales y de las participaciones que se asignan a Estados y Municipios, concentra la mayor parte del monto recaudado en la Federación, dejando a los municipios sólo una pequeña parte que no es suficiente para que puedan cumplir con eficiencia sus funciones.

En el contexto de la modernización de la Administración Municipal, resulta oportuno plantear el modelo del Sistema Municipal de Información por medio del catastro urbano Municipal con fines multiutilitarios y multifinancieros, como una política pública que permite

construir medios que proporcionan la información técnica necesaria para emprender las acciones de fortalecimiento Municipal, de acuerdo con las reformas hechas al artículo 115 Constitucional de 1984.

Una de las metas principales de la política pública es la autosuficiencia económica, que puede lograrse entre otros caminos, mediante un Sistema Municipal de Información que cuente con la información gráfica, alfabética y numérica necesaria para la fiscalización apropiada del suelo, que permita planificar y administrar su uso, así como coordinar las inversiones públicas para el aprovechamiento óptimo de este recurso. Al mismo tiempo, que minimice el rezago, la evasión fiscal y aplicar la tasa de valor fiscal equitativas a los inmuebles en el territorio Municipal en términos reales.

La presente propuesta de autonomía del gobierno local, tiene como finalidad, obtener la autonomía económica, por medio de un reordenamiento del catastro y una reordenación administrativa de la Tesorería Municipal, a efecto de fortalecer a la Administración Pública Municipal, y a través de un Sistema Municipal de Información; sistema, que obedece a una experiencia dentro del Gobierno Municipal de Tlalnepantla de Baz en el Estado de México, durante el trienio de 1991-1993, donde se implantó este modelo, mismo que permitió incrementar las finanzas públicas y desarrollar la infraestructura urbana, mejorando los servicios públicos y redimensionando los objetivos del catastro Municipal.

Se plasman en este documento las mecánicas de implantación y sus resultantes; históricamente han pasado 6 años desde su implantación y el modelo es vigente, aún cuando haya variado la composición de un gobierno de corte priista a uno que está conducido por el partido de Acción Nacional, que empezó su gobierno el 1° de diciembre de 1996. Ya que la agenda gubernamental no se limita o se inscribe solamente en una política gubernamental en turno, sino que se construye con base a una política pública de mediano y largo plazo, y que además, no reconoce injerencia ideológica o partidista, sino que esta política pública, se convierte en un instrumento de la acción política en beneficio de la comunidad.

Para la exposición del Modelo del Sistema Municipal de Información como una política pública para la autonomía del gobierno local, en el primer capítulo se define la autonomía del gobierno local y su factibilidad en el desarrollo y aplicación de políticas públicas. En el segundo capítulo se describe la situación que presentaba el Municipio de Tlalnepantla de Baz antes de aplicar el modelo del Sistema Municipal de Información describiendo la situación fiscal, administrativa y jurídica del municipio. En el tercer capítulo se conforma con

la estructuración del Sistema Municipal de Información como una política pública para la autonomía del gobierno local; y por último, se plantean las estrategias de implantación del modelo del Sistema Municipal de Información como una política pública y los impactos sociales que se generaron con su aplicación.

El estudio de esta propuesta para la Autonomía del Gobierno Local y el Fortalecimiento de la Administración Pública Federal, a través de un Sistema Municipal de Información, se conforma de un carácter interdisciplinario y multidisciplinario, donde confluyen técnicos y administradores públicos, y en éste entorno la función del politólogo es la de lograr la interacción de los actores que proporcionan las mecánicas y formas de concepción sobre el entorno Municipal, (urbanas, catastrales, ecológicas, de planificación, de administración, de formación y capacitación), así como la concordancia de la técnica en función de la administración y construcción del modelo catastral de cada municipio.

Esta política pública se instauró en el Municipio de Tlalnepantla de Baz Edo. de México, tal como he mencionado, y se realizó con base a técnicas de investigación de campo, técnicas de fotogrametría y fotointerpretación y restitución cartográfica, así como la participación de la sociedad civil, en la determinación del Plan de Desarrollo Urbano Municipal con la asistencia de técnicos en materia catastral.

Para su generalización, se seguirá la metodología empleada en esa oportunidad y se tomarán como referencia los datos levantados para el caso.

En general, se hace uso de palabras y conceptos técnicos, no muy usuales en el discurso político de la Administración Pública Municipal, lo cual conforma la parte estructural multidisciplinaria de la (s) política (s) pública (s), en la acción pública y política de los gobiernos, ante lo cual se presenta un glosario de términos que permitirá comprender los conceptos aquí expuestos.

CAPITULO 1. LA AUTONOMÍA DEL GOBIERNO LOCAL Y LA FACTIBILIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir de la problemática existente en el Municipio, se requiere darle no sólo fuerza como entidad política y de poder, sino que se intenta recuperar lo que *de suyo* le pertenece, por medio de la construcción de una política pública que permita obtener, o mejor dicho recuperar su razón como parte componente del Estado.

Actualmente, sólo se le considera al municipio con atribuciones específicamente administrativas, negando su carácter eminentemente de poder. En contraposición, la construcción de una política pública, puede como en este caso, otorgar la autonomía del gobierno local, y a su vez, construir y desarrollar un marco de elementos que permitan la toma de decisiones en el ámbito local para que, de esta forma se articule la actividad del ejercicio público del poder, en acciones autónomas y con el concurso de la sociedad civil.

Normalmente como señala Aguilar Villanueva¹, debemos de encontrar los patrones y marcos referenciales sobre el funcionamiento y la operación de la acción de gobierno, con la finalidad de poder evitar los fracasos y los altos costos de operación que genera la utilización de políticas erróneas. Pero a su vez, no se pretende de ninguna manera "... pensar que la política o políticas puedan ser redentoras o resolutorias. Se trata sólo de una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces, que, sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos..."², en este sentido se trata de dotar al Municipio de instrumentos para que lo estipulado en el marco jurídico Constitucional se concrete en una verdadera autonomía ante los poderes Federal y Estatal.

Independientemente, que el Municipio sea pequeño territorialmente, no debe menospreciarse, por ello el ámbito de su acción política, porque aún cuan pequeño fuere el municipio como órgano de gobierno, los problemas públicos siguen siendo grandes sobre todo por la raíz histórica que representa ante el pacto y conformación Federal del Estado Mexicano. En este sentido la formulación de las políticas públicas deben ser de calidad en su propia formulación y en la gestión de las políticas. Porque la autonomía del gobierno local, requiere no sólo tener el contexto jurídico que le otorga dicha autonomía, sino que, debe de gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, donde además existe una presencia

1 "Nuestra ciencia política ha estudiado sistemáticamente casi todo menos la manera como el gobierno construye y desarrolla las decisiones federales y locales. Nuestros politólogos han prestado gran atención a la historia de la formación del sistema político, a los alcances y límites de su funcionamiento, a los canales y proceso de producción del consenso, a la varias patologías del sistema. Contamos con estudios extraordinarios. Pero pocos han sido comparativamente las investigaciones especializadas acerca de la forma, patrón y estilo de elaborar las políticas, acerca de sus éxitos y fracasos en diversas áreas de asuntos públicos, que en mucho habría ayudado a llegar evidencia favorable a las atrevidas hipótesis sobre el funcionamiento y destino (casi siempre imaginado como catastrófico) del sistema político". Aguilar V. Antología: "El estudio de las políticas públicas" México 1996 p. 6.

2 *Ibid* p. 7.

cada vez más consciente y participativa de la sociedad civil, y además se encuentran rodeados con grandes y graves problemas sin resolver.

El ejercer la autonomía política de un municipio, reclama necesariamente "gobernar por políticas y gobernar con *sentido público*", ya que hasta el momento se ha venido trabajando dentro del sistema político mexicano, con estrategias de gobierno homogéneas y globales para los municipios, que unifican bajo un mismo rasero los problemas y homologan las políticas públicas para resolverlos independientemente de su contexto regional y propio de cada municipio; así como también han imperado los estilos de gobierno excluyentes y clientelares, lo que ha generado una supeditación del municipio a las decisiones del poder Federal y Estatal, y, que de seguir bajo esta pauta implica la ausencia de autonomía del gobierno local y, sobre todo continuar con estas políticas centralistas provoca previsiblemente su condena en el futuro inmediato, y en consecuencia generando ineficiencia administrativa en la función pública, abstencionismo electoral, descrédito de los partidos políticos, así como, la hostilidad política de la sociedad civil en organizaciones no gubernamentales.³

Esto es, que la conformación de un Gobierno Municipal deben plantearse como filosofía de su propio quehacer político y público que "... gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar, ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas. Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental..."⁴. En este caso, el tratar de definir la autonomía de gobierno como una política pública, se ha tomado como referencia las tesis de Policy Sciences de Harold D. Lasswell, como iniciador de la instrumentación de las políticas públicas, donde nos habla *del proceso* de la política y *en el proceso* de la política, donde a través de entrelazar diversas ciencias en forma interdisciplinaria se construye (n) la (s) política (s) pública (s), para obtener la (s) decisión (es) de gobierno en un período determinado.

La búsqueda de la autonomía del gobierno local, mediante la identificación de la política pública, que permita estructurar la autonomía local como parte del estudio de las ciencias de las políticas como el conjunto diverso y múltiple de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas públicas, donde la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas públicas en

3 Este aspecto de independencia indispensable para la autonomía de cualquier gobierno lo destaca Aguilar Villanueva señalando que "... ha ido tomando forma un nuevo orden político – administrativo que insiste en la libertad de la representación y en la especificidad de las políticas. Los dos reclamos son interdependientes: a mayor libertad política, mayor independencia en definir los problemas y en seleccionar los objetivos e instrumentos, por ende, mayor especificidad de las políticas. Y viceversa, es más probable reivindicar políticas específicas mientras más autónomos de las grandes corporaciones y del gobierno mismo sean los individuos y grupos en sus demandas e iniciativas." Aguilar Villanueva, Luis F. Op. cit. p. 31.

4 Aguilar Villanueva, Luis F. Op. cit. p. 32.

un período determinado de gobierno.⁵ Por ende, las ciencias de las políticas es en su concepción y en la práctica una actividad interdisciplinaria que intenta mezclar y conjuntar las ciencias que le permitan la toma de las decisiones con las ciencias que le definan la conducta humana. Teniendo como propósito el de acrecentar, con métodos científicos de decisión y con las ciencias la capacidad de formular sus juicios y adaptar sus decisiones a un momento histórico determinado, donde la posibilidad de concretar coyunturas políticas que consoliden la acción de conformarse en gobierno.

La autonomía del gobierno local dentro del enfoque de las políticas públicas permite una visión más precisa del Estado; una visión, desde dentro, está visión que puede facilitar una cierta descentralización de cada política, al facilitar una mayor participación de los grupos que tienen que ver más directamente con ella. Así, el gobierno por políticas es un gobierno más compatible con una sociedad civil más diversificada y fuerte. En este sentido, el campo de lo público involucra o debería involucrar también a la sociedad civil. De hecho, nos asalta con fuerza, la gama del universo de organizaciones no gubernamentales que pueden participar en la elaboración o ejecución de políticas públicas. Estas organizaciones, o incluso la empresa privada, bien pueden erigirse en eficaces defensores, formuladores o ejecutores del bien público. Toda vez de que *lo público* también se debe considerar con la eficacia con que se usan los recursos del Estado, que después de todo son recursos públicos. En donde se debe destacar, que en la formulación de políticas públicas *la visión de lo público*, se presenta como elemento básico para cuando se habla de políticas públicas éstas sean evidentemente públicas.⁶

Como tal, la ciencia política deberá tener presente la diferenciación entre lo que es funcionalmente importante para el orden público y civil, y lo que es sencillamente convencional. Es experiencia común que las decisiones tomadas por los gobiernos generalmente contengan determinaciones tomadas por fuera del gobierno; por ello, las ciencias políticas se interesan en la importancia del conocimiento de la decisión y dentro de la decisión. Es innegable que la realidad de la decisión depende en gran parte de la

5 * Las ciencias de políticas tienen dos marcos de referencia separables pero entrelazados: el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política. El enfoque de políticas tiende a la contextualización y no a la fragmentación; se orienta a problemas, en vez de ser ciego a los problemas. (Lasswell, 1971:1). Aguilar Villanueva, Luis F. Op. cit. p.p. 51-52.

6 * en el primer sentido política pública designa un especial discurso disciplinario o sistema multidisciplinario de discurso. [...] En el segundo sentido, política pública designa la(s) política (s) gubernamental (es), estatal (es) o de alguna organización no gubernamental, en un determinado país o grupo de países, cuando reúne(n) ciertas condiciones. Suele hablarse de "las" políticas públicas o "la" política pública de tal o cual gobierno en un período determinado. En este segundo sentido tal expresión designa normalmente las "estrategias de acción" (las políticas) que le son imputables a los gobiernos, o a ciertas organizaciones no gubernamentales, en su cotidiano quehacer frente a la gran diversidad de áreas de problemas y situaciones que enfrentan en cada coyuntura, cuando de tales estrategias puede sostenerse argumentalmente que tiene sentido público, que sirven al interés público y/o que responden al resultado de la agregación de las voluntades individuales del público ciudadano [...] Esto implica que las políticas públicas y políticas gubernamentales no son equivalentes, Cuestión que estimamos vital precisar en nuestro ambiente mexicano: la expresión "política gubernamental" designa "estrategias de acción" del gobernante en turno y/o en sus empleados frente a determinados problemas de gobierno." Bazúa F. y otros Política pública y desarrollo en Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teóricos. Colegio Mexiquense. Universidad Autónoma del Estado de México. México 1965.p.p. 51-52.

obtención y razonamiento del conocimiento. En este período de fin de siglo donde la fuerza y variedad de la ciencia y tecnología, demandan cada vez más y en forma significativa, el anticipar las necesidades de los decisores e impulsar todo conocimiento útil para la decisión.

La política pública, debe ser entendida como un proceso complejo a través del cual se dirimen y cristalizan acciones gubernamentales con un enfoque construido por la compleja interacción de diversos actores; su entendimiento exige una aproximación cuidadosa en la cual, el uso de niveles de análisis resulta muy útil, como elementos básicos: (Estado, Régimen Político y Administración Pública) en este caso, de definición de la búsqueda de la autonomía Municipal se considera al Estado y a la Administración Pública; aunado a que la problemática de la política pública toma matices distintos al ser trasladada al ámbito local y regional y, por ello es preciso realizar un primer esfuerzo en la comprensión de estos aspectos.

Considerando como lo menciona Janetti Díaz María Emilia y Pontifes Martínez Arturo, "en el enfoque de la *ciencia política*. Se plantea como necesario el reconocimiento de la formación y distribución del poder del Estado y sus expresiones verticales y horizontales en las fórmulas gubernativas existentes. En este sentido, se parte de la premisa de considerar al municipio como exponente de una de las ramas del poder político del Estado, antes de que su acción administrativa pura",⁷ el poder del Estado es producto de un proceso de consolidación como una organización política de carácter superior capaz de dar un proyecto de vida a un conjunto social. Por lo tanto, la institución Municipal, como tercer nivel de gobierno forma parte de esa instancia organizativa global denominada Estado; y en consecuencia, a diferencia del punto de vista jurídico, o quizás como su complemento de sus propias partes como entidad pública, no se cuestiona si tiene una naturaleza administrativa o política, puesto que ambas se originan y resultan de una sola posición: el poder político y sus manifestaciones mediante el ejercicio del gobierno. El municipio como ente político, al contar con sus elementos básicos: población, un espacio territorial y una instancia de representación gubernativa el ayuntamiento, representación formal del poder del municipio, presenta los mismos rasgos organizativos del Estado, donde confluyen las fuerzas políticas para realizar la función *de lo público y del poder*.

El municipio entendido como fuerza política y de organización es en esencia desde su origen:

"... una instancia de gobierno es su grado de legitimidad ante el conjunto y su legalidad al constituirse formalmente. En esa dimensión política, el elemento de protección institucional que requiere una claridad absoluta en la determinación de los ámbitos gubernativos, administrativos, sociales

⁷ Janetti Díaz María Emilia y Arturo Pontifes Martínez, *La protección Jurisdiccional y Administrativa del Municipio*. Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. México 1996. p. 39.

y jurídicos del municipio es la llamada autonomía municipal [...]. La autonomía municipal es en esencia el bien político y jurídico que debe ampararse en las disposiciones constitutivas superiores del Estado, en virtud de que es el resultado del grado de movilización del conjunto social en la formación de un ámbito gubernativo propio, sin afectaciones externas ni comedimentos para aceptar resoluciones de gobiernos ajenos al que se ha constituido. La posición autónoma del municipio en el enfoque político no se ha ganado merced a un acto de descentralización, o por una catalogación de competencias producto de un ejercicio teórico, sino en la formación originaria del poder, en el pacto de voluntades de la comunidad y en sus manifestaciones políticas que pugnan por una representación gubernativa, un espacio territorial y un marco normativo propio".⁸

La importancia del municipio hoy resalta, dado que en este espacio de poder y de organización es factible la realización y diseño de las políticas públicas, que no deberán ser la operatividad de planes y programas preconcebidos en el nivel del poder Federal o Estatal, porque al ser de esta manera se hace al municipio un ente ejecutor de obras, negándole su razón histórica que le pertenece, es decir, ser una instancia de gobierno de manera autónoma.

El utilizar el enfoque de las políticas públicas en la búsqueda de la autonomía municipal permite hasta cierto punto una búsqueda del bienestar y una resolución de problemas prácticos más eficaces, además, al implicar una perspectiva más específica de cada área de política pública, un gobierno por políticas públicas permite atacar los problemas con una mayor precisión y no ya desde una visión cerrada y homologadora que en muchos casos ha sido ésta una forma de mantener la supresión y negación de la libertad política y económica del municipio.

En este final de siglo, la discusión sobre la autonomía Municipal en el orden federal ha recobrado nueva vigencia. Las reformas al artículo 115 Constitucional otorgan al municipio el manejo de sus servicios y el de su Hacienda pública Municipal,⁹ entendiéndose esto último, bajo las restricciones estrictas del orden jurídico Federal y Estatal. Por lo que, el futuro del régimen federal del sistema político mexicano, debe cimentar sus políticas públicas para que

8 Janetti Díaz María Emilia y Arturo Pontifes Martínez, Op. cit. p.p. 57-58.

9 " La cuestión de las participaciones se considera problemática dadas las formas de asignación que permiten a los gobiernos estatales la participación directa en su asignación. Así los municipios pueden generar recursos que vayan a la federación y regresen sensiblemente mermados. Estas condiciones convierten a este recurso " externo" en un punto de constante discusión y en permanente negociación por parte de los municipios." [...] La autonomía económica se liga precisamente a esa capacidad propia de contar con recursos por lo que la dependencia mayor de las participaciones representa un elemento inquietante pues atenta contra las posibilidades de decidir el curso de acciones públicas municipales con libertad." García del Castillo Rodolfo. Las políticas de servicios municipales en Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teóricos. Colegio Mexiquense. Primera Edición 1965. Universidad Autónoma del Estado de México. p. 316.

el cambio del *pacto Federal*, se base en una estrategia descentralizadora, en sentido ampliado, y en una relación mucho más democrática, respecto al papel que jugarán los gobiernos locales, por ello el municipio deba asumir una peculiar relevancia en las decisiones de Estado.

Toda vez que en nuestro país es conocido el control político con que se tiene sojuzgado al municipio. La reforma Municipal de 1984 ha conseguido algunos avances y matices de autonomía, pero no ha logrado erradicar la intervención directa del gobierno Federal y Estatal en el diseño de los programas de desarrollo, e incluso en la operación obligada. Tal pareciera que la influencia de lo federal y lo estatal traducido en la formulación de planes, presupuestos y normas recae sobre los decisores municipales, quienes encuentran agotada su capacidad de elección por las guías que se deslizan desde arriba, por decirlo así, de los proyectos específicos que afectan a la población y a las autoridades del ayuntamiento por no haber participado en su diseño y en la especificación de los instrumentos para ponerlos en su práctica. Asimismo, muchos ayuntamientos, orientan y encuentran sus límites referenciales de acción en su relación con el gobierno Estatal y determinan así, la viabilidad y factibilidad de sus acciones sobre la base de este parámetro de línea directa; normalmente en éstos casos, los municipios que asumen estas posiciones, sus acciones se alinean de acuerdo con la voluntad del gobierno Estatal y en función de sus apoyos y expectativas.

Ante esta realidad, el Municipio en México se le presenta una categorización global y homologadora que normalmente siempre se tiene como argumento para desacreditar la inmadurez política y económica, es decir, negarle su capacidad de sujeto político, y ésta se manifiesta en la marcada diversidad que presenta a lo largo y ancho del territorio; ya que de los 2402 municipios del país, tan sólo unos cuantos, están realmente en posibilidad de cumplir con su papel, específicamente en materia de servicios. Aún dada esta complejidad Municipal, y como fuente de heterogeneidad de los municipios mexicanos, exige construir y perfeccionar la (s) política (s) pública (s) que ayuden al desarrollo de sus actividades. Mi objeto de estudio es mostrar como un Sistema de Información Municipal puede ser uno de los tantos mecanismos que se pueda adicionar, al ámbito Municipal para la obtención de la autonomía, esto es con base y en acuerdo de las peculiaridades de cada caso, es una metodología específica con un mayor grado de detalle, que intenta ser una política pública para el desarrollo autónomo del municipio.

Porque el municipio por su contacto directo con los demandantes de su ámbito local, se convierte en el espacio natural de la disputa por los recursos y es fundamentalmente, el espacio físico donde debe debatirse el modelo de nación, ya que en este espacio de poder

público y político es donde se dirimen las perspectivas y orientaciones particulares asumidas por el sistema político mexicano¹⁰

A efecto de poder repensar la autonomía Municipal como un camino posible de pluralidad política y de refundamiento del pacto Federal, comparto y por su utilidad para ubicar el tema aquí expuesto lo que proponen Janetti Díaz María Emilia y Pontifes Martínez Arturo donde señalan las propuestas de seis condiciones básicas que en lo general y en particular pueden servir para la recuperación efectiva de la autonomía Municipal:

“La autonomía municipal, además de sustentarse en el reconocimiento Constitucional del municipio como entidad de derecho público y en las potestades que tienen sus autoridades gubernativas para crear un marco organizativo y reglamentario propio (basado en un patrimonio y un espacio territorial determinado), requiere un esquema claro de protección institucional que comprenda mínimamente: 1) una definición Constitucional de lo que es la instancia municipal (incluida su naturaleza política); 2) un conjunto de garantías otorgadas por la propia Constitución para sus facultades y para el ejercicio de su gobierno; 3) la preservación del municipio de otras formas exógenas de organización dictadas por la legislación secundaria o por actos administrativos promovidos por otras instancias de gobierno; 4) las garantías que tienen un poder político para dirimir controversias con otros órganos del Estado en sus instancias federales y estatales, garantías del libre ejercicio de recursos administrativos en los que se erija como contraparte de actos de gobierno ejercidos por los poderes ejecutivos federal y estatal; 5) el respeto a las leyes secundarias para garantizar los principios de autogestión y autodeterminación de los planteamientos del desarrollo social, político y económico que prescriban las autoridades del ayuntamiento en conjunto con la comunidad municipal, y 6) el reconocimiento de medios adecuados de gestión que garanticen el respeto a la práctica democrática en el ejercicio de los actos gubernativos y administrativos de los municipios.”¹¹

Bajo esta categorización, mi planteamiento de la búsqueda de la autonomía Municipal, por medio del Sistema Municipal de Información, como una política pública, es factible ya que en la realidad ha operado con grandes ventajas y considera las alternativas de obtención de recuperar al Municipio como *sujeto activo*, es decir, dueño de su propio destino de acuerdo con sus propias realidades y especificidad.

10 * la interpretación del municipio como una instancia que posee parte del poder del Estado y que deviene necesariamente en poder político es condición fundamental para reubicar al municipio en el contexto gubernamental y en su carácter dual: político y administrativo y no solamente en la posición administrativa a la que se le ha reducido en las interpretaciones tradicionalistas ya señalas.” Janetti Díaz María Emilia y Arturo Pontifes Martínez, Op. cit. p. 3.

11 Janetti Díaz María Emilia y Arturo Pontifes Martínez, Op. cit. p. 32.

CAPITULO 2. SITUACIÓN GENERAL DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ, EDO. DE MÉXICO

2.1. Antecedentes.

De acuerdo con el X Censo de Población y Vivienda, entre 1970 y 1980 la población de Tlalnepantla creció a una tasa media anual de 11.2%, muy alta comparada con la del promedio nacional que se ubica en 3.2%. Así la población total del municipio llegó en 1980 a 778,153 habitantes. Para 1990, se redujo a 703,162, esto es, un 9.6% menos. En 1980, la densidad de población en el municipio era de 9,438 habitantes por kilómetro cuadrado. Y para 1990 se esperaba una densidad de 21,806, siendo la real de 8,573, lo cual lo convierte, junto con Cd. Nezahualcoyotl, en los dos únicos municipios conurbados al D.F. que disminuyeron su población en la última década. Conforme a los datos de los Censos Generales de Población y Vivienda, en 1990, registran una población de 702,807 habitantes, con una tasa de crecimiento anual de -1.01%, respecto de la correspondiente a 1980, que entonces fue de 778,173 habitantes y un aumento de 7.81% anual en el transcurso de la década anterior. Este comportamiento del perfil demográfico revela una tasa de incremento poblacional negativa en relación con la que se registró en el ámbito estatal, frente a la obtenida en el municipio en el decenio de los años setenta, que resultó superior a la del Estado, dando por resultado una baja absoluta de población. El proceso migratorio ha significado la incorporación de nuevos residentes, pues para 1990 una cifra equivalente a 56.14% de los pobladores del municipio había nacido fuera del Estado de México, y de los mayores de 5 años únicamente 9.35% de los mismos no residían en el Estado en 1985; sin embargo, éstas magnitudes no explican del todo, el fenómeno de la caída de la tasa de crecimiento, por lo que es factible inferir que se ha producido una fuerte corriente de emigración intraestatal que ha contribuido también a la disminución de la población.

En forma paralela, se observa una caída significativa en la natalidad. Si se consideran los hijos nacidos vivos por segmento de edad de la madre, las mujeres de 50 a 54 años tuvieron 5.2 hijos, mientras que las de 25 a 29 años sólo han tenido 1.5.

Las áreas naturales de la Sierra de Guadalupe y de la zona no urbanizable de Barrientos, la cual cubre una superficie de 1,638 hectáreas, constituyen una importante zona de recarga y almacenamiento acuífero que permite el abastecimiento de agua potable no sólo a la parte poniente de Tlalnepantla, sino también del área metropolitana de la Ciudad de México.

En 1986, el 21% del personal ocupado en el Estado, trabajaba en el Municipio de Tlalnepantla. La gran mayoría lo hace en la industria manufacturera (71%), en el comercio

(10%) y en servicios (5%), lo cual representa un nivel elevado de ingresos y de preparación y especialización productiva.

La mayor parte de los municipios de alto grado de bienestar social se localizan en el Valle Cuatitlán- Texcoco, Tlalnepantla ocupa el 5º sitio en este índice, con 28,155 puntos porcentuales, superior al promedio estatal, que es de 23,585 y del nacional, que es de 19,676 puntos.

Tlalnepantla ocupa el tercer lugar dentro del Estado, en cuanto al número de establecimientos dedicados a actividades económicas, con el 10.2 del total y es superado en este rubro únicamente por Cd. Nezahualcoyotl y Ecatepec.

El factor de dependencia es un indicador que refleja el número de personas que son sostenidas por un trabajador e indica la disponibilidad de recursos de una familia, así como su participación en el sostenimiento de la misma. En el Estado, lo mismo que en el ámbito nacional, esta relación de dependencia es de dos personas a una (2.14 y 2.03, respectivamente), mientras que en el municipio es menor (1.86) a los índices mencionados, lo cual indica mayor disponibilidad de recursos y de participación en el trabajo.

Este indicador refleja la relación con respecto a la población económicamente activa, identificada con cuatro categorías: 1) Los que no reciben ingresos, 2) Los no especificados, 3) Los que perciben menos del salario mínimo y 4) Los que perciben más, este último factor se encuentra en relación directa con el nivel de dinero disponible o capacidad económica y en Tlalnepantla, el 68.25% de la PEA (Población económicamente activa) percibe ingresos superiores al salario mínimo, muy por encima del porcentaje estatal y nacional, que es de 48.72% y 38.35%, respectivamente.

El Municipio de Tlalnepantla de Baz se encuentra ubicado en la porción nordeste del Estado, dividido en dos fracciones territoriales: la parte norte del Distrito Federal, la oriente y el poniente, encontrándose en ésta última, la cabecera Municipal. Su ubicación colindante con el Distrito Federal, lo convierte en municipio dentro del esquema de la metropolización y conurbación. Siendo una de las áreas donde se derrama gran parte de la población de la capital, recibiendo fuertes oleadas de colonos y de industrias, dando lugar a un crecimiento extraordinario, en la población, que durante las décadas de 1960 a 1970 y de esa fecha a 1980, presenta tasas de crecimiento de 248 y 112 puntos porcentuales, respectivamente, que resultan fuera de toda proporción si se consideran las de los periodos anteriores que son de 14% (1950 a 1960) y 7% (1940 a 1950)¹².

¹² En virtud de que las zonas colindantes presentaron desarrollos semejantes, el problema para dotar de servicios a todos los municipios conurbados con el D.F., se convierte en un reto metropolitano, que a la fecha presenta graves carencias a pesar de que se han realizado inversiones mayúsculas y se continúan realizando durante la actual gestión municipal, con el apoyo Estatal y Federal.

2.2. Problemática Fiscal.

Con relación al aspecto fiscal los errores se registran en el padrón fiscal, los cuales pueden identificarse en seis grandes apartados: claves catastrales, faltantes de registro, valores registrados, dispersión de valores, variaciones individuales y registros sin nombre.

a) Claves Catastrales

El índice de casos detectados en las zonas controladas por teleproceso, es muy bajo, menor al 0.5% atribuidos a errores en la codificación o captura. Los resultados de la muestra en este sentido, permiten estimar en más de 9,000 los predios existentes en el padrón que se incorporaron con este criterio y que no existe en el archivo catastral.

b) Faltantes de Registro

Existe un volumen importante de predios que no se han dado de alta en catastro y están registrados en el archivo del Predial. Según las muestras realizadas, en zonas antiguas, falta un 5% de los predios registrados en Predial y los valores catastrales son menores en el 75% de los casos y mayores en el 24%, no coincidiendo, prácticamente, en ningún caso con los catastros con predios exentos, como propiedades públicas y camellones, que incrementan el número de cuentas en comparación con el archivo de predial, el cual, generalmente no las contempla, pudiendo llegar hasta un 2% del total. En el padrón fiscal dejan vigentes las cuentas originales de predios cuando éstos se convierten en condominios, lo cual también repercute en el total de predios.

c) Valores Registrados

Para este análisis, se manejaron tres estratos de tipos de inmuebles: Unidades Habitacionales y Condominios, Fraccionamientos o Colonias, y Zonas Industriales, encontrándose comportamientos distintos.

Unidades Habitacionales y Condominios

Los valores fiscales son mayores en un 80%, a los catastrales

Fraccionamientos y Colonias

La diferencia es menor en estos casos y el catastro tiene valores de hasta un 25%. Pero su peso es de gran importancia porque el 75% de los valores fiscales es mayor al catastral en estas zonas.

Zonas industriales

Las diferencias en zonas industriales se dan en favor de los valores catastrales, que representan 3.7 veces más el valor fiscal.

d) Dispersión de Valores

La dispersión de valores en unidades habitacionales es alta. En el rango de valor fiscal de 27 millones o más, el padrón fiscal presentó el 4% de los predios y el catastral, cero. De

20 a 26 millones del valor fiscal registrado, el padrón fiscal tiene el 8% y el catastral, el 4%. La moda se presenta en los rangos de 7 a 12 y de 13 a 19 millones del valor en ambos casos, sin embargo, el catastro se encuentra desviado hacia el rango más bajo, que incluye también la clase siguiente (hasta 6 millones). En términos generales, los valores de catastro se encuentran más concentrados hacia la parte superior que los fiscales, ya que éstos últimos están más dispersos con tendencias hacia las clases de mayor valor, como puede verse en el cuadro siguiente:

DISTRIBUCIÓN DE RANGOS DE VALOR CATASTRAL

GRUPO DE VALOR	Rango de valor (millones de pesos)	Predial(%)	Catastro(%)
1	27 o más	4	0
2	29 a 26	8	4
3	13 a 19	40	36
4	7 a 12	40	50
5	6 ó menor	8	10
	Total	100	100

En esta referencia entre el valor predial a pagar, respecto al valor catastral, se manifiesta la desproporcionalidad y la iniquidad de la carga fiscal, concentrándose en los inmuebles de mediano valor, en cambio los que cuentan con mayor terreno y construcción, así como usos diferentes al habitacional (industriales y comerciales), presentan precios de tributación menor al conjunto de inmuebles concentrados en los grupos de valor del 3 al 4 conforme al cuadro.

e) Variaciones Individuales

De la muestra en unidades habitacionales, se encontró que el 75% de los valores es más bajo en catastro, el 24% es mayor y solamente el 1% coincide. Algunas de las principales causas se deben a que el catastro los tiene registrados como baldíos, como construidos (10%), así como traslaciones de dominio que incrementan los valores registrados (en un 5%).

f) Registros sin nombre

Se estima que cerca de 5 mil registros catastrales aparecen "sin nombre", pero tienen datos referentes a sus características físicas, valores y base de tributación en el archivo de predial.

Con la identificación de las inconsistencias del padrón fiscal, se puede llevar a cabo una depuración lógica y subsecuentemente dando la oportunidad de emitir los cobros correctamente, disminuyendo el rezago y la evasión fiscal. Al mismo tiempo que se estabiliza el padrón en su conjunto, es posible realizar estudios sobre tasas y tarifas, que conlleven a la tributación justa, proporcional y equitativa que representa la carga impositiva sobre la propiedad raíz, preceptos que se manifiestan en el artículo 5º Constitucional.

Para ello, se deben generar nuevos esquemas de valuación catastral, con características propias a cada municipio y sobre todo a los que se encuentran ubicados dentro de un esquema regional, territorial y conurbado, como lo es el Municipio de Tlalnequiltla de Baz,

por lo que se deben comparar y adecuar a esquemas metropolitanos, que conlleven a la igualdad y proporcionalidad de los tributos.

Sin embargo, hoy los esquemas de valuación están centralizados y manejados en el ámbito Estatal, donde no existe correspondencia alguna con las necesidades específicas de la región, y para lograr la autonomía local, el municipio debe crear sus propios esquemas de tributación, por medio de reformas al interior de su propia administración, sin que esto conlleve a la legislación del Congreso Local del Estado, por medio de la participación de la sociedad civil, para que ésta misma apruebe y legitime el proceso de valuación.

Con relación a la valoración catastral, los valores vigentes presentan una desactualización de 3.88 veces en relación con los valores comerciales, mismos que tienden a disminuir.

El Municipio de Tlalnepantla comprende 87 sectores con valores unitarios de suelo mínimos y máximos, aprobados en 1989. Las construcciones urbanas presentaron 21 grupos de clasificación y las industriales 16; de construcciones especiales se encontraron 5 y una tabla complementaria de identificación de predios de uso mixto.

Para medir tal desarticulación, se emplea una clasificación que comprende cuatro aspectos: tipo, uso, clave y categoría como forma de identificar los predios. Cada una de ellas a su vez, tiene diferentes subclasificaciones, mismas que resultan complejas y no alcanzan a definir la realidad de las características endógenas y exógenas de los inmuebles en su conjunto físico actual y para el contribuyente son del todo desconocidas e imprecisas para aceptar la forma de valuación y tasamiento dentro de las tarifas establecidas, generando inconformidad y desproporcionalidad en el cobro. Por lo cual, la definición de las categorías y clases a utilizar en la valuación, deben ser definidas con la participación conjunta de la población civil, a efecto de que sean explícitas y entendibles, con el objetivo de obtener una tributación justa, proporcional y equitativa. La modernización de las acciones administrativas se obtendrá, con la actualización de la información, la cual permitirá la generación y formulación de políticas públicas municipales, con datos exactos de la realidad existente, estos estarían integrados dentro de los ocho programas y vertientes que conforman la construcción del Sistema Municipal de Información, descrito en el capítulo tres.

Lo anterior se traduce en el cobro justo y equitativo del Impuesto predial y erradicar la evasión del pago e iniciar el mejoramiento de la distribución por concepto de Impuesto Predial. Para el caso específico de Tlalnepantla, la recaudación del Impuesto Predial por oficina, del año de 1986 a 1991 (las cifras se encuentran en millones de pesos ver cuadro siguiente). Es manifiesta la desproporción de la estructura urbana, ya que aunque las oficinas rentísticas de Tlalnepantla, Plaza de la Colina y Valle Dorado obtienen el mayor monto de la recaudación, este es desproporcionado respecto a la zona de la Romana que es una zona de mayor nivel residencial, en cambio la zona de San Juan Ixhuatepec y Lázaro

Cárdenas donde hay mayor número de viviendas y de la zona industrial, el pago es menor, aunado a que los valores fiscales de los inmuebles son desproporcionados respecto al valor real del inmueble y los servicios con que cuenta la zona.

IMPUESTO PREDIAL POR OFICINA RENTÍSTICA

OFICINA / AÑO	91	90	89	88	87	86
Tlalnepantla	3,427	2,218	2,000	1,618	949	352
La Romana	1,753	1,083	1,032	801	486	168
Plaza de la Colina	2,894	1,649	1,451	885	519	174
Tenayuca	1,265	852	787	517	334	121
Valle Dorado	2,613	1,677	1,575	936	550	188
San Juan Ixhuatepec	805	527	517	390	241	92
Lázaro Cárdenas	370	227	234	170	103	38
TOTAL	13,127	8,233	7,596	5,317	3,182	1,133
INCREMENTOS / AÑO	91	90	89	88	87	86
Incremento porcentual	59	8	43	67	181	84
Índice de Inflación	20	30	20	52	159	106

Se presentan incrementos en la recaudación, éstos obedecen por la cantidad del importe del tributo y no por el incremento en la cantidad de inmuebles registrados en el padrón fiscal. Esto es en el número de inmuebles que es directamente proporcional a la población, lo cual, debería representar mayor recaudación y, no solamente por los incrementos a las tasas y valores de tributación, que más de las veces son incrementadas por porcentuales del 8 al 20 % anual, sin actualizar los valores catastrales, sólo los importes a pagar.

A continuación la recaudación obtenida en 1991, de acuerdo con el número de predios registrados.

PROMEDIO DE PAGOS POR PREDIO

Oficina	Predios	Recaudación 91	Promedio/cuenta (miles de \$/año)
Tlalnepantla	23,839	3,427	144
La Romana	21,017	1,753	83
Plaza de la Colina	18,453	2,894	157
Tenayuca	18,032	1,265	70
Valle Dorado	20,635	2,613	127
San Juan Ixhuatepec	13,380	805	60
Lázaro Cárdenas	7,825	370	47
TOTAL	123,181	13,127	107

El promedio general de 107 mil pesos anuales de recaudación por predio es muy bajo ya que corresponde a un valor de 25 millones de pesos por predio que resulta corto si se toma en cuenta que existen 1,398 predios industriales con un valor que corresponde al 33% del total del padrón catastral. Si se aplica a los ingresos totales, quedarían 8,664 millones para 121,783 predios " NO INDUSTRIALES ", correspondiente a un promedio de 71 mil pesos anuales, situación similar al de las oficinas receptoras en las que no existen industrias.

Las posibilidades de estimar los niveles de evasión sobre la base de los datos poblacionales proporcionados por el último censo se eliminan, en virtud que los resultados que se han publicado indican que entre 1980 y 1990, la población en el municipio disminuyó

el 9.6%, mientras que en la década anterior había crecido el 12.1%. Para 1974 se tenían catastrados 73,975 predios en el municipio, si se toman como base para aplicar los índices de crecimiento poblacional directos hasta 1990 (58%), resultan 117,000 predios, cantidad muy parecida a los 118,877 predios reales.

Con el análisis gráfico realizado por la delegación de catastro, resulta que existen aproximadamente 700 manzanas sin captar, lo cual corresponde a 18,620 predios, por el tipo de zona en que se encuentran ubicadas, principalmente áreas irregulares en cuanto a su régimen de propiedad, cuyas manzanas contienen un promedio de 26.6 predios cada una. En las muestras efectuadas se detectaron predios faltantes, dentro de las zonas catastradas; del orden del 5 %, obteniéndose que los predios omitidos son 5,943 y los predios por actualizar representan un total de 5,943.

Respecto a construcciones no detectadas y tomando como referencia los resultados de la muestra en unidades habitacionales, se estima en un 10% del padrón la desactualización de construcciones que corresponden a 12,000 predios en cifras cerradas a miles y, de acuerdo con una prueba con licencias de construcción, se encontró que sólo el 15% opera en alguno de los dos archivos, lo cual indica que no funciona la coordinación para tramitar la documentación, o se reciben del municipio, pero no se les da trámite. En promedio, se tramitan 3,000 licencias de construcción al año, lo cual hace que la cifra de 12,000 construcciones desactualizadas, resulte una estimación razonable, de acuerdo con los datos disponibles.

La omisión total de zonas irregulares, se estima en 18,620 predios, más 5,943 predios generados dentro de las áreas catastradas, lo que hace un total de 24,563 predios por incorporar, con un rendimiento promedio de \$300,000 anuales (107 mil por 2.8 veces de incremento) que representa una recaudación estimada de 7,370 millones adicionales al año. La omisión parcial de 12,000 predios con un valor promedio de 44 millones, según la muestra de las Licencias de Construcción, cuyos valores manifestados representan un impuesto anual de 182 mil pesos cada uno y un total de 2,184 millones de recaudación.

La recaudación de impuesto predial correspondiente a ejercicios anteriores muestra el comportamiento que se observa en el cuadro siguiente, que comprende la recaudación en este rubro a partir de 1986, por cada oficina rentística. Las cifras se expresan en millones de pesos y se tomaron de datos proporcionados por la Dirección de Recaudación y Control en la Dirección General de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación Estatal y para el año de 1991 se incrementaron un 100% a partir de datos reales hasta mayo.¹³

13 "El proceso de extracción de recursos de las localidades por vía tributaria federal no garantiza que se reintegren en una proporción equitativa a la hacienda municipal; por el contrario, el ciclo a veces nunca se cierra, es decir, que el único punto de retorno de los recursos no reintegrados es el gasto público federal (que a veces enfrenta más problemas para determinar su destino en la llamada coordinación intersectorial, que para su acopio o formación), mismo que no siempre es consistente en las distintas municipalidades. La decisión y voluntad de desarrollar a los municipios ya no depende de sus

RECAUDACIÓN POR OFICINA RENTISTA DE 1986 A 1991

OFICINA / AÑO	91 (A)	90	89	88	87	86
Tlalnepantla	342	220	46	42	11	11
La Romana	191	82	56	36	27	19
Plaza de la Colina	416	327	76	46	20	14
Tenayuca	84	102	51	69	15	23
Valle Dorado	153	186	98	80	24	17
San Juan Ixhuatepec	58	48	25	15	7	8
Lázaro Cárdenas	29	12	6	8	2	5
TOTAL	1,273	927	358	296	106	97
Incremento porcentuales respecto al año anterior	37	159	21	179	9	0

Se observa en los años de 1988 a 1990, los incrementos importantes y el resto contiene cifras muy conservadoras; también se pueden detectar esfuerzos constantes, uniformes y con buenos resultados en las oficinas de la Romana y Plazas de la Colina.

El número de cuentas cobradas, sobre el total registrado, es bueno, ya que el promedio de cuentas por cobrar es del 11%, existiendo oficinas que han logrado reducir esta cifra en algunos años.

Se cuenta con un sistema computarizado para el proceso de notificación y control de pago, que registra la fecha en que se elabora y permite conocer la antigüedad del adeudo, lo mismo que su volumen. Se estima que el número de notificaciones y cuentas con adeudos anteriores es de 16,383, de las cuales un 5% (819) es anterior a 1986, lo que implica la necesidad de un programa de depuración para las cuentas difíciles de cobro. En el siguiente cuadro estadístico de cuentas cobradas, se pueden diferenciar aquellas zonas donde el rezago es mayor y se requiere aplicar mecanismos de fiscalización focalizada.

NÚMERO DE CUENTAS COBRADAS

OFICINA	Total (1)	90 (2)	91(3)	TOTAL	Faltantes 90	Total 89 (1)	90(2)	Total 89	Faltantes 89
Tlalnepantla	23,839	19,844	1,207	21,051	2,788	16,995	2,284	19,279	4,560
La Romana	21,071	17,504	1,130	18,634	2,383	14,433	1,436	18,869	2,148
Plaza de la Colina	18,453	14,455	1,349	15,804	2,549	17,323	3,571	20,894	2,441
Tenayuca	18,032	14,680	415	15,095	2,937	15,212	1,986	17,198	834
Valle Dorado	20,635	17,577	1,427	19,004	1,631	16,605	1,552	18,157	2,478
San Juan Ixhuatepec	13,380	10,955	469	11,424	1,956	11,124	1,094	12,218	1,162
Lázaro Cárdenas	7,825	6,801	270	7,071	734	6,669	281	6,950	875
TOTAL (*)	123,235	101,816	6,267	108,083	14,978	98,361	12,204	113,565	14,498

(*) Número de cuentas: (1) registradas, (2) cobradas y (3) rezagadas.

A continuación se presenta un cuadro en el que se muestra la importancia relativa de la recaudación por rezago, observándose que es común que permanezca por debajo del 5% de

la recaudación total, lo cual refleja una buena eficacia en el cobro. La actualización de las bases de tributación y el registro de nuevas cuentas en las que se incluyen zonas irregulares, ocasionará una mayor resistencia para cubrir oportunamente con esta obligación fiscal, que se reflejará en un número mayor de cuentas rezagadas.

CIFRAS DE RECAUDACIÓN POR AÑO CORRIENTE Y REZAGO(MILES DE PESOS)

AÑO	CORRIENTE	%	REZAGO	%	TOTAL
1986	1'132'826	92	96'749	8	1'229'575
1987	3'181'012	97	105'466	3	3'286'478
1988	5'316'034	95	295'118	5	5'611'152
1989	7'595'246	96	357'218	4	7'952'464
1990	8'231'361	90	926'311	10	9'157'672
1991	11'932'647	95	637'758	5	12'570'405
TOTAL	37'389'126		2'418'620		39'807'746

Respecto al Impuesto sobre Traslación de Dominio, se manifiesta que durante el año de 1990 se recaudó por este concepto la cantidad de \$ 14,185 millones de pesos, con 2,869 operaciones y un importe total de \$ 200,000 millones de pesos. En la revaluación se aumentarán las bases en un promedio de 3.8 veces que se reflejará parcialmente en la recaudación por este rubro, debido a que se actualizan las bases manifestadas.

2.3. Problemática Administrativa.

En este punto se tratarán los antecedentes y los efectos de las reformas constitucionales, así como las actividades de la delegación catastral, de las oficinas rentísticas estatales, que cobran Impuesto Predial en el municipio y de la Tesorería Municipal.

En 1989, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado planteó la desaparición del Instituto Catastral para integrar sus funciones a un nuevo órgano, como parte de las medidas de racionalización del aparato estatal de la administración pública. De esta forma, la base para el cobro del impuesto predial que actualmente es el valor de los predios, se cambiaría por un sistema de cuotas, que distribuye la recaudación pretendida entre los predios existentes y utiliza las superficies de terreno y construcción como bases para distribuir la carga fiscal, ajustándolas con factores como la calidad y cantidad de servicios públicos en la zona y el destino adecuado del inmueble, entre otros. Cambio que hasta la fecha no se ha realizado.

Además de los cambios estructurales, se organiza el control y sometimiento de los gobiernos municipales quienes en contraparte al manejar su propia información catastral, les

permitiría conformar líneas políticas de autonomía local y de organizaciones propias a cada administración Municipal.¹⁴

Las actividades y funciones catastrales se encuentran centralizadas en el Instituto Catastral del Estado de México, el cual ha sufrido adecuaciones durante el año de 1990 y se formulan de manera central las normas técnicas y administrativas aplicables a la identificación, registro, valuación, revaluación y deslinde de los bienes inmuebles ubicados en el Estado de México. De las funciones atribuidas al Instituto se encuentran las siguientes: Apoyar y asesorar a los ayuntamientos en la realización de los trabajos catastrales que les correspondan, a través de formular propuestas de Zonificación Catastral y de Valores Unitarios de suelo y de construcción para su aprobación; efectuar en coordinación con la Secretaría de Gobierno, los estudios para apoyar la determinación de los límites del territorio del Estado y de los Municipios; integrar la Información Catastral del Estado, elaborar y mantener actualizada la Cartografía Catastral; asignar clave catastral a cada uno de los bienes inmuebles, inscribir los bienes inmuebles en el Padrón Catastral y mantenerlo actualizado; solicitar a las dependencias y organismos auxiliares estatales y municipales, así como a los propietarios y poseedores de bienes inmuebles, los datos, documentos o informes que sean necesarios para integrar y actualizar el Padrón Catastral; determinar los valores catastrales relativo a cada bien inmueble, efectuar los trabajos relativos a deslindes catastrales; imponer las sanciones que procedan en los términos de esta Ley; expedir los documentos delegatorios de facultades, correspondientes; y las demás que determine la Ley de Catastro y otras disposiciones legales aplicables.

La mayor parte de estas actividades arriba descritas, conforme a la propia Ley, pueden ser ejecutadas por los municipios. Además, estos participan en los proyectos de zonificación y valores unitarios, y, a través del Consejo Directivo del Instituto Catastral, en la aprobación de normas técnicas y administrativas aplicables a la realización de los trabajos catastrales.

El Instituto Catastral cuenta con una estructura orgánica centralizada en la capital del Estado, por lo que los municipios no tienen acceso directo, ni voz ni voto, en los proyectos integrados de factibilidad sobre obras y servicios. La parte accesible al municipio es la Coordinación de Delegaciones, dependen del poder estatal, y es la encargada directa del apoyo técnico en el municipio.

La delegación Catastral, comprende los municipios de Tlalnepantla y de Tultitlán y cuenta con una planta de 19 personas. En Tultitlán existe una oficina municipal con 6 personas, que apoyan en la atención del público y en la integración de expedientes.

14 "Se considera al municipio una instancia de prestación de servicios públicos. Su autoridad superior, el ayuntamiento, suele interpretarse como un órgano administrativo del Estado. En este sentido, algunos elementos organizativos y técnicos indispensables en el cumplimiento de las competencias municipales están a cargo directo del gobierno estatal, tal y como ocurre con el catastro, los sistemas operadores del agua potable y el tránsito, entre otros." Janetti Díaz María Emilia y Arturo Pontifes Martínez, Op. cit. p. 51.

La Delegación se integra con una unidad de apoyo administrativo y dos oficinas: la de Operación Catastral y la de Control de Gestión y Atención al Público. Cuenta con 4 terminales de teleproceso que capturan los movimientos y consultas, y están conectados por línea privada al Sistema Electrónico de Informática.

Esta delegación catastral tiene como objetivos: aplicar y supervisar en su jurisdicción las normas, políticas, técnicas, métodos y sistemas establecidos por la Dirección General del Instituto para el desarrollo de los programas operativos del proceso catastral y los de índole administrativo, y tiene como función: expedir certificaciones de planos y levantamientos topográficos, información predial, planos catastrales, trabajos técnicos a los deslindes, claves y valores catastrales de inmuebles; asignar las claves catastrales de predios que ingresan al padrón catastral o por algún motivo se tengan que modificar; realiza levantamientos topográficos para la elaboración de los trabajos técnicos de la propiedad raíz, y aquellas actividades relacionadas con la atención del público y la actualización de los registros.

Respecto a la Tesorería Municipal, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece que la Tesorería Municipal es el único órgano de recaudación de los ingresos municipales, con las excepciones señaladas por la Ley. Así mismo, establece que la inspección de la Hacienda Pública Municipal compete al ayuntamiento por conducto del presidente o síndico y a la Contaduría General de Glosa cuando el Ejecutivo del Estado sea avalista. También existe acción popular para denunciar ante el ayuntamiento o ante el Ejecutivo del Estado, la malversación de fondos municipales.

Los preceptos anteriores definen las funciones de recaudación y vigilancia de los fondos dentro de los municipios. La aparente limitación sobre el órgano único de recaudación que se menciona en el párrafo anterior, ha sido solucionada para los casos de municipios grandes y también para los que han celebrado convenios de coordinación con el Estado, e incluso, para que los que lo deseen, puedan cobrar a través de las Instituciones de Crédito o constituir Organismos Descentralizados como el caso de Agua y Saneamiento de Toluca; estableciendo como condición que el contribuyente obtenga el recibo oficial con la anotación aprobada por la Tesorería Municipal y que se reflejen en sus registros y en la cuenta que la propia tesorería remita a la Contaduría general de glosa.¹⁵

15 "...la reivindicación de algunos batuanes de este atributo han sido retocados; la hacienda municipal tiene garantía de ingresos (aunque el mecanismo de participaciones sujeta económicamente a los municipios respecto a la federación); el ayuntamiento posee facultades reglamentarias y el gobierno municipal es el principal agente de conducción y regulación del desarrollo urbano de los centros de población. Estas potestades no las ejerce el municipio de manera unilateral y completamente libre, sino que a todas ellas se les agregan controles: a la hacienda se le regula mediante el proceso legislativo de asignación de recursos y por los controles de intervención y vigilancia en la contabilidad municipal que efectúa la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local; la reglamentación municipal se sujeta a bases normativas o a leyes que circunscriben las materias y lo asuntos susceptibles de reglamentarse; y el desarrollo urbano lo conducen de manera dirigida por parte de las autoridades estatales, en uso de competencias consignadas en la legislación local y que en muchas ocasiones se sobreponen a las que constitucionalmente posee el municipio. Desde esta perspectiva, puede señalarse que la lucha por la autonomía de los municipios se manifiesta en dos frentes ante la federación y ante los gobiernos estatales..." Janetti Díaz María Emilia y Arturo Pontífes Martínez, Op. cit. p. 62.

El Derecho por el Suministro de Agua a los domicilios, que también recauda la Tesorería Municipal, hace que su carga de trabajo resulte muy elevada y que su capacidad actual sea únicamente limitada para cumplir con la diversidad de ingresos y egresos que debe controlar.

En el caso del Impuesto de Traslación de Dominio que se cobra en estas oficinas y los Derechos Municipales por servicios prestados por la Dirección de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología, requieren de un seguimiento más estrecho para evitar que los datos que sirven de base en el pago, se encuentren desactualizados y que no se aproveche la información catastral por cualquier otro motivo, generando vicios en los procedimientos que afectan el Erario Municipal y propician que los padrones pierdan actualidad.

La Delegación Fiscal y Receptorías de Rentas comprenden seis oficinas ubicadas en el municipio de Tlalnepantla, todas ellas dependiendo jerárquicamente de la Administración de Rentas de Tlalnepantla.

La Delegación tiene como responsabilidades principales la coordinación y supervisión de las actividades que realiza la Administración y las Receptorías de Rentas, coordinando las funciones de ingresos y egresos de la Delegación con la Administración Central; supervisa también las acciones y programas de cobro y proporciona el apoyo administrativo y de cómputo que se requiera.

El Delegado Fiscal coordina, supervisa y analiza la normatividad, delega instrucciones de la administración central; la Recepción recibe y entrega correspondencia y turna las audiencias al C. Delegado, el Departamento de Ingresos controla las fichas de depósito y todo lo relacionado con recaudación de las distintas oficinas rentísticas que conforman esta Delegación Fiscal; el Departamento de Egresos es la Central de cuentas por pagar, el Departamento Administrativo se encarga del mobiliario y equipo, plantillas de personal, supervisión de almacén y archivo; el Almacén: recibe y entrega la papelería, controla el mobiliario y equipo de oficinas de la Delegación Fiscal; el Archivo: se encarga del Mantenimiento de los expedientes en trámite según corresponda y al Departamento de Cómputo le corresponde dar soporte técnico a la Delegación Fiscal y oficinas rentísticas.

Para su funcionamiento, las oficinas de recaudación cuentan con una plantilla de personal que se distribuye como se presenta en el cuadro siguiente, en el cual se estima lo correspondiente a la coordinación delegacional, haciendo un total de 63 plazas de base y un costo relativo a las percepciones directas de 65 millones al mes. Se tiene también, una plantilla de 41 plazas para Notificación, cuyas percepciones no se detallan por estar cubiertas con los gastos de cobranza.

PERSONAL DE BASE

Oficina	Personal	Sueldo	Compensación	Canasta Básica	TOTAL (miles de pesos)	Personal de notificación	Personal Total
Tlalnepantla	16	10,805	3,420	620	14,564	8	24
La Romana	8	5,556	1,204	306	7,066	6	14
Plaza de la Colina	8	5,559	1,274	305	741,784	11	19
Tenayuca	5	3,715	831	191	4,737	6	11
Valle Dorado	7	4,847	984	268	6,099	6	13
San Juan Ixhuatepec	7	4,739	999	267	6,055	3	11
Lázaro Cárdenas	4	3,168	670	153	3,991	1	10
Coordinación	8	10,000	5,000	240	15,240		8
TOTAL	63	48,149	14,312	2,350	64,810	41	104

La administración de Rentas de Tlalnepantla cuenta con los elementos para dar apoyo técnico en materia de recaudación y control del ingreso, así como de los procesos de cobranzas para el rezago. Como podemos observar, la función recaudadora cuenta con 7 oficinas, más el apoyo delegacional, 63 personas de base y 41 notificadores. La Delegación Catastral, tiene una sola oficina con 15 personas.

El conocer el número preciso del personal en activo, permitirá reubicarlo o asignarle nuevas tareas específicas respecto a las capacidades con que cuente cada trabajador, y a su vez integrarlo a las nuevas funciones y objetivos que componen las ocho partes integrantes del Sistema Municipal de Información.

Al mismo tiempo permitirá evaluar las funciones reales del personal y detectar las necesidades de capacitación.

2.4. Problemática Jurídica.

El Estado de México cuenta con una amplia y muy completa reglamentación legal en las esferas de Gobierno Estatal y Municipal, ésta comprende también las normas relativas al catastro, al Impuesto Predial, al Impuesto sobre Traslación de Dominio y a los demás impuestos y derechos que se cubren con base en la propiedad raíz, lo mismo que las de los órganos relacionados con ellos.

En el presente estudio se efectuaron dos análisis del marco jurídico institucional, uno individual y el otro, comparativo. Para ambos tipos se consultaron diversos códigos, leyes y reglamentos de otros Estados y del Distrito Federal para confrontarlos con las normas legales relacionadas con la creación del Sistema Municipal de Información.

El conjunto de disposiciones, preceptos jurídicos y conceptos que rigen actualmente la administración pública en materia catastral en el Estado de México, dan cobertura parcial a las necesidades de la realidad Municipal.¹⁶ Sin embargo, los ordenamientos, estructuras,

¹⁶ La normatividad jurídico-administrativa del país otorga validez y sentido a los llamados gobiernos locales: los estados y municipios. Sin embargo, la pertinencia de hacer uso de los cortes jurídicos administrativos para emprender la

normas y prácticas administrativas inherentes a la realización de las tareas catastrales, que fueron creadas, establecidas o realizadas para otro tiempo, demandan ahora incorporarse a todo un proceso de actualización y mejoramiento necesarios para ser acordes no solamente con el actual sistema y contenido de la Planeación y Programación Municipal, sino también acordes con el espíritu de las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución de la República.

Las acciones que involucran la creación, operación y desarrollo del catastro público de la propiedad inmueble, bien podríamos ubicarlas ahora, como una materia específica o rama de estudio de la actividad administrativa del Estado, que debe presentarse ampliamente regulada por el Derecho; y del marco jurídico de la administración catastral, se infiere la necesidad de que exista un conjunto de normas tanto de naturaleza sustantiva, como de naturaleza adjetiva; conceptos y procedimientos, que deben establecer la sustentación y el cauce por el que ha de discurrir la Administración Pública Municipal sobre el catastro.

El marco jurídico que se plantea como necesario para el señalamiento y ejercicio pleno de las atribuciones y funciones en materia catastral en el municipio de Tlalnepantla, debe estar en aptitud de dar respuestas satisfactorias a toda una serie de inquietudes y demandas positivas, que se dejan sentir en el seno de los ayuntamientos, así como entre diversos grupos de particulares, propietarios y poseedores legítimos de bienes inmuebles de la Entidad y sus representantes profesionales del Derecho.

En este sentido, los pronunciamientos de la sociedad civil y política: partidos políticos, organizaciones políticas - populares, grupos de opinión y medios de comunicación que normalmente se generalizan, podrían traducirse en ciertas pretensiones sobre algunas características del catastro; por ejemplo: La unidad y flexibilidad del marco jurídico, considerando que en todo ordenamiento sano, existe la tendencia a la unidad. El cometido del Derecho al establecer el orden, y el orden se sustenta en principios, fácilmente reducibles a la unidad.¹⁷ Una de las características que se reclama para el marco jurídico catastral, es la simplificación de trámites. Los actos de la Administración Pública Municipal en materia catastral deben producirse y consignarse por escrito, sólo cuando su naturaleza o circunstancias no permitan otra forma más adecuada de expresión y evidencia, apegada a la lógica normativa y administrativa. Empero, la simplificación jurídico formal en materia de catastro no es sencilla, ni fácil. Su tratamiento debe ser aplicado y manejado por el buen sentido común, pero amparado siempre con criterios científicos y técnicos.

comprensión de los fenómenos sociales y políticos puede resultar cuestionable: así: por ejemplo, las similitudes que se dan entre grandes regiones rebasa, en muchas ocasiones, la lógica de las fronteras legales pudiendo existir más semejanza entre espacios y poblaciones de municipios o estados normativamente diferenciados" García del Castillo Rodolfo. Op. cit. p. 304.

17 * Además, no debemos olvidar que de la sociedad civil no sólo vienen las demandas sino también un cierto número de recursos para la acción del ayuntamiento. * García del Castillo Rodolfo. Op. cit. p. 322.

Es evidente que la Administración Pública y en particular en lo que refiere al catastro ya no puede ni debe desenvolverse a espaldas de la sociedad civil. En ese sentido, la búsqueda de su participación consciente, debe establecerse como institución jurídica permanente, a efecto de alcanzar mayor eficacia en la acción inmediata y magnitud de las operaciones.

Dentro de las motivaciones que podemos considerar de orden práctico, debe señalarse que una Administración Pública Catastral sea lo más transparentemente posible, así como propicia para la participación de los administrados, resultando por demás fértil para la obtención de información permanentemente actualizada, oportuna y confiable.

Con las Reformas Constitucionales al artículo 115, se transfirió a los municipios la facultad para administrar los gravámenes a la propiedad raíz. Durante los primeros años del cambio, el Estado se concretó a celebrar convenios de coordinación para continuar administrando el impuesto predial, exceptuando tres o cuatro municipios, entre ellos el de Toluca, en éste, se hicieron trabajos para entregarle la administración del catastro y del impuesto predial; quedando finalmente, en el impuesto predial y reincorporando las funciones catastrales al Estado.¹⁸

A partir de 1985 se comienzan a establecer medidas en la legislación catastral, tendientes a dar mayor participación a los municipios en el proceso de incorporación y actualización de los predios en los registros catastrales, que culminan con la creación del Instituto Catastral, el cual permite la participación Municipal en su administración y sostenimiento, en el año de 1987. Hasta la fecha, ni los municipios ni el Gobierno Estatal han realizado acciones para incrementar la participación de los gobiernos locales en la administración del catastro y del impuesto predial, aún cuando ya se encuentran dentro del cuerpo de leyes relativas vigentes, las condiciones para que los municipios administren sus catastros y el impuesto predial reservándose el Estado la normatividad técnica sobre el primer aspecto.¹⁹

El análisis y el estudio que se ha realizado sobre el marco jurídico institucional que rige en el Estado de México y en el Municipio de Tlalnequiltla, sobre las actividades inherentes a la Administración Pública Municipal, permiten precisar con toda claridad, la existencia de

18 " existe un cierto engarce formal de objetivos programáticos (planes y programas federales y estatales) y de acotamientos normativos (leyes y reglamentos) que se deslizan desde niveles de gobierno distintos al ámbito municipal. Sin embargo, las peculiaridades de cada municipio originan disparidades en los contornos de las fuerzas determinantes de la decisión." García del Castillo Rodolfo. Op. cit. p. 320.

19 "...para concebir al municipio como ente autónomo, se asumió la postura de reconocerlo como poder político[...] En consecuencia, desde el punto de vista teórico, es factible rescatar al municipio de su reducto administrativista para reivindicarlo como ámbito de representación política y como partícipe del poder del propio Estado[...] y, por tanto, el municipio posee de por sí una autonomía gubernativa (política y administrativa) que lo compromete en un sistema de competencia jurídica y le permite hacer valer su punto de vista político y social en las relaciones que sostiene con otras instancias de gobierno. [...] Comprobándose que son más persistentes los vicios de tutelaje en las relaciones intergubernamentales que los casos en que se ha realizado una defensa eficiente de los derechos del municipio. " Janetti Díaz María Emilia y Arturo Pontifes Martínez. Op. cit. p.p. 127-128.

ciertas necesidades que deben y pueden ser satisfechas, a partir de una nueva y global concepción sobre la materia que pueda llevarse a la práctica con sus altos propósitos y a la luz de los planteamientos que entraña el proceso de tecnificación, modernización y en general de superación del catastro de la propiedad raíz. Se hace mención únicamente de las disposiciones que requieren modificarse, en el caso de que persistan las condiciones actuales. Si se llevan a cabo las modificaciones que han sido mencionadas por las autoridades Estatales para cambiar la base gravable del impuesto predial y que implican la supresión del Instituto Catastral, las adecuaciones jurídicas serán diseñadas por el propio Gobierno del Estado, ya que hasta la fecha se desconoce por parte del municipio, cualquier proyecto de reforma legal que pudiera ser el marco para el funcionamiento de las modificaciones mencionadas.²⁰

20 "La consideración de la hacienda municipal es el espacio de consolidación de la autonomía económica del municipio que, no obstante el origen de los recursos, deben defender y conducir de manera libre las autoridades locales." Janetti Díaz María Emilia y Arturo Pontifes Martínez, Op. cit. p. 132.

CAPÍTULO 3. SISTEMA MUNICIPAL DE INFORMACIÓN COMO UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA AUTONOMÍA DEL GOBIERNO LOCAL

3.1. La Autonomía Municipal: Libertad Política y Libertad Económica.

El municipio nace considerado en la ley que lo crea o lo reconoce, su Carta Constitutiva, de ella deriva su situación dentro del Estado, su organización interna, sus atribuciones y los medios de que dispone para actuar. Es de trascendental importancia jurídica y política el que consigna la Constitución al establecer la libertad del municipio. Esa libertad, debe entenderse como una autonomía de la organización Municipal frente a la organización del Estado, y en los términos de la propia Constitución debe basarse, por una parte, en el sistema de elecciones que se establece para designar a los representantes del municipio y, por otra, en el relajamiento de los vínculos de la autoridad Municipal respecto a las autoridades centrales. La elección que hacen los administrados de los órganos de representación del municipio, trae por consecuencia el control que de la opinión pública ejerce sobre los actos discrecionales de las autoridades que designan en forma tal, que dicho control se sustituye al que en el régimen centralizado realizan las autoridades superiores con respecto de las inferiores²¹

Además, la propia autonomía descansa, según las bases apuntadas en el relajamiento de los vínculos que unen a la organización Municipal con la organización central del Estado. La injerencia directa y despótica que las autoridades centrales llegaron a tener en la administración Municipal por medio de los prefectos políticos, determinó un movimiento de reivindicación en favor de la libertad del municipio que se ha cristalizado en las disposiciones del artículo 115 Constitucional, en el cual se previene, que no habrá ningún intermediario entre el municipio y el gobierno del Estado. De tal modo que, en ésta forma, las relaciones entre organización central y la descentralización no están sujetas o no son ya las de fiscalización absoluta que los prefectos políticos realizaban, sino sólo las que derivan del control de los poderes que constituyen el gobierno de cada Estado que ejercen para conservar la unidad interna del mismo en los términos que las leyes establecen.

Ese poder se ejerce por el Poder Legislativo Local, que fija el estatuto de las municipalidades determinando su organización y su funcionamiento, y que, forman la Hacienda de los municipios.

21 * La práctica de considerar al municipio como agregado solidario y obligado de la entidad federativa y su régimen jurídico es producto de la indefinición Constitucional del municipio como ente gubernativo autónomo y de la falta de una mayor precisión de los medios de defensa de esta instancia de gobierno que le permita asumir y ejercitar recursos jurisdiccionales, administrativos, políticos y aún sociales ante otras instancias de gobierno cuando afectan sus derechos" Janetti Díaz María Emilia y Arturo Pontifes Martínez, Op. cit. p.18.

El Poder Ejecutivo también controla los actos realizados por los municipios, y así no son extrañas en las leyes correspondientes disposiciones en virtud de las cuales ciertos acontecimientos de los ayuntamientos deben ser sometidos a la aprobación del Gobierno del Estado, como ocurre en los casos en que otorgan concesiones o se celebran contratos que tengan una larga duración.

Por último el Poder Judicial del Estado realiza también sus funciones jurisdiccionales respecto a los actos de gobierno de los municipios.

El Municipio con personalidad moral requiere de órganos que lo representen, de acuerdo con el Sistema de la Legislación Mexicana, los órganos de representación del municipio están constituidos por el ayuntamiento y por el Presidente Municipal, ambos de elección popular directa, en los términos de la fracción I del artículo 115 de la Constitución.²²

El Ayuntamiento constituye un cuerpo deliberante con facultades no solo de carácter consultivo, sino principalmente con facultades de decisión. El Presidente Municipal viene a ser el órgano ejecutivo por medio del cual se realizan los acuerdos de gobierno.

Procurando resumir los rasgos generales de la Legislación Mexicana en materia Municipal, el municipio tiene facultades que se pueden agrupar en tres categorías.

1. Facultades para la administración de los intereses locales del municipio
2. Facultades para el manejo de la Hacienda Municipal
3. Facultades que el ayuntamiento tiene como primera autoridad política del lugar.

De dicha Legislación es difícil desprender un criterio para distinguir cuales son los intereses locales cuya atención esta encomendada al municipio y en que casos debe proceder a hacerse cargo directo de la atención de las necesidades locales.

Propiamente, respecto de la primera cuestión, las leyes arbitrariamente hacen la separación de los intereses que resultan locales para encargarlos al municipio. De tal manera, queda en la duda sobre si un interés determinado debe estar a cargo del municipio, habrá que considerar que, como el régimen de éste es de carácter excepcional, debe existir disposición expresa que consigne la facultad para poderla incluir dentro de las atribuciones municipales.²³

22 *1) el municipio no cuenta con una representación edilicia ante el Congreso Local, con lo que esta tarea queda sujeta al voluntarismo y posible compromiso que sostenga cada diputado con el distrito que represente, haciéndose notar que en un solo distrito puede incluir más de un municipio, 2) el municipio es sujeto pasivo en la revisión, negociación y decisión de los convenios de coordinación que se celebran entre la entidad federativa y el gobierno federal, a lo sumo participa de ellos una vez que se le dan a conocer las responsabilidades de la que ahora es sujeto y de las cuales no tenía conocimiento o no fue consultado sobre su conveniencia o efectos." Janetti Díaz María Emilia y Arturo Pontífes Martínez, Op. cit. p.p. 17-18.

23 "la autonomía municipal es el bien susceptible de garantizarse y protegerse. Si bien es cierto que la práctica política mexicana tiende a distanciar el ejercicio real del poder respecto a las fórmulas constitucionales, es preciso reconocer el agotamiento de tales tendencias, de manera que la ratificación del municipio como poder político, o al menos como institución del Estado que también comparte poder, ofrece un campo promisorio para contrarrestar los vicios del centralismo y para democratizar las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno." Janetti Díaz María Emilia y Arturo Pontífes Martínez, Op. cit. p.127.

La Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, señala, de acuerdo con la adición de las fracciones IV Y V al artículo 115 Constitucional, importantes atribuciones a los municipios, al determinar su concurrencia con los Estados y la Federación para la ordenación y regulación de tales asentamientos en el territorio nacional y al efecto les ha facultado para que en el ámbito de su jurisdicción dicten las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras, según su aptitud, aguas y bosques sean utilizados conforme a los planes respectivos y en general proveer a la exacta observancia de la planeación urbana (artículos 19 y 17).

Con respecto, al determinar los casos en que el municipio debe encargarse directamente de la satisfacción de las necesidades locales, pueden señalarse dos tendencias claramente definidas, una que tiende a la municipalización de los servicios públicos de la localidad, y otra que sostiene que, cuando la satisfacción de los intereses locales pueda realizarse por medio de empresas que se organicen sobre una base comercial, debe dejarse a los particulares la atención de esos intereses locales.

La municipalización de los servicios públicos realizada en la práctica respecto a algunos de ellos, como son los de provisión de aguas, alumbrado público, etc., presentan ventajas desde el punto de vista económico para los municipios, puesto que tales servicios constituyen fuentes de ingresos. Esa municipalización permite que por medio de ella, la comunidad recibe directamente la utilidad por la explotación de los servicios que en otra forma, iría a parar en manos de contratistas o concesionarios que solo intervienen por motivos de lucro. Sin embargo, en contra de tales razones se ha objetado que la intromisión política en el manejo de empresas que pueden organizarse comercialmente, ha sido experimentada en la práctica con funestos resultados para los servicios que, en la mayoría de los casos, lejos de obtener utilidades arrojan déficits de consideración que tienen que soportar los contribuyentes, y sin que sea tampoco una razón de menor importancia la que de esos mismos intereses políticos no son suficiente garantía para la continuidad y la regularidad de los servicios, ni constituyen motivo de impulsión para el mejoramiento de los propios servicios.

El segundo grupo de facultades que corresponde al municipio es, como antes señalé, el constituido por todas las que se refieren al manejo de su patrimonio.

El municipio, de acuerdo con el Sistema Constitucional, goza de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Es pues, propietario de bienes y tiene o puede adquirir derechos sobre los propios bienes y celebrar contratos de muy diversa naturaleza.

Las facultades relativas al manejo del patrimonio del municipio naturalmente tienen que estar en relación con los bienes que formen dicho patrimonio.

El tercer grupo de facultades de los Ayuntamientos está formado por las que se les atribuyen como primera autoridad política del lugar, carácter que es reconocido por la Legislación Constitucional.

Como primeras autoridades locales, los ayuntamientos auxilian a las autoridades centrales en el cumplimiento de las disposiciones que a estas interesan. Este auxilio lo prestan tratándose, por ejemplo, de la organización de las elecciones para Poderes Públicos del Estado o de la Federación para integración de los jurados, para la aplicación y ejecución de leyes que dicta el poder central.

En el ejercicio de estas atribuciones, el municipio no obra con la autonomía que tiene respecto de los otros grupos de atribuciones a que nos hemos referido, y sobre el particular puede considerarse que los ayuntamientos actúan ya dentro del sistema de centralización, quedando, por lo mismo, sometidos a las facultades que hemos visto que las autoridades superiores tienen respecto a las inferiores en dicho régimen.²⁴

Además, con su carácter de autoridad política, el municipio es el encargado del mantenimiento del orden dentro de su jurisdicción territorial, de formular los reglamentos de gobierno y de las actividades comerciales, industriales, culturales y de salubridad, etc., y de vigilar su cumplimiento.

Dentro del Sistema Político Mexicano los Estados adoptan para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el "Municipio Libre", conforme a las bases siguientes:

- 1) Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- 2) Los municipios administrarán libremente su Hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en la proporción y término que señale la Legislatura local.

Sobre este último precepto, no se ha logrado mucho en la realidad actual y en la práctica de la Administración Pública Municipal.

La situación actual del Erario Municipal, salvo en verdaderas excepciones, los municipios viven en franca bancarrota económica. Sus necesidades crecen en proporción geométrica, mientras que sus ingresos lo hacen en proporción aritmética.

Hoy en día las entidades públicas, sean Federación, Estados o Municipios tienen mayores responsabilidades y necesidades que satisfacer. No se desconoce que la Federación tiene a su cargo la satisfacción de necesidades nacionales, que no busca

²⁴ "En el texto del artículo 115 subyace la noción del municipio como una instancia de gobierno, pero se subestima su dimensión al señalar que él mismo no posee un gobierno sino un órgano que lo administra: el ayuntamiento. Esta indefinición hace objeto al municipio de una interpretación típica de los regimenes centralistas: el municipio es un ente jurídico descentralizado (territorialmente) del Estado, con atribuciones para la provisión de servicios públicos en su ámbito de gestión". Janetti Díaz María Emilia y Arturo Pontífes Martínez, Op. cit. p. 17.

beneficiar a determinadas zonas del país solo por razones políticas o de preferencia, que el gasto que realiza tiende a colmar metas imprescindibles de alcanzarse, pero con base en todo esto, pretender restar importancia a los municipios, como entidades públicas que también tienen a su cargo la satisfacción de necesidades sociales similares, es ignorar la realidad.²⁵

La falta de recursos, sobre todo en los pequeños municipios, origina tolerancia de actividades consideradas inmorales, aún cuando no ilegales, así como la aplicación rigorista en extremo de los reglamentos de policía y buen gobierno, con el objeto de lograr ingresos para las arcas municipales. Así vemos como la mayoría de los municipios sin recursos económicos, y también un buen número de los llamados importantes, perciben elevados recursos de la explotación del vicio cantinas, bares, casas de asignación, así como con cualquier pretexto, de personas en estado de embriaguez, infracciones de tránsito originadas por cambios en la circulación y que los automovilistas desconocen, sobre todo, por falta de avisos oportunos o señales durante la noche, etc.

Se agudiza por la situación económica de los municipios, por la mala administración de los recursos o la sustracción de los mismos en beneficio de sus funcionarios, pues los habitantes se niegan a colaborar con aportaciones mayores a las que las leyes les obligan, peleándose, inclusive, toda gestión tendiente al aumento de los gravámenes o precios existentes.

La reforma al artículo 115 Constitucional, trata de otorgar una verdadera independencia económica a los municipios, para lo cual se procedió a reformar el artículo 115 de la Constitución Federal, estableciéndose en la fracción IV que los municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Se les otorga el derecho de percibir:

- a) Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, y mejora, así como, las que por base al cambio de valor de los inmuebles tengan.
- b) Las participaciones federales, que le serán cubiertas por la Federación con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

25 * 1) el municipio debe ser considerado un poder político, si lo que se pretende es delinear garantías y medios de protección integrales en el contexto de un Estado con tendencias democráticas y un claro sentido de justicia social y política; 2) la autonomía gubernamental es el rasgo característico que debería fortalecerse en el caso del municipio mexicano, y 3) el municipio posee un conjunto de derechos políticos, administrativos y sociales inmanentes a su naturaleza política, consecuentemente la viabilidad de la protección institucional es categórica y necesaria para consolidar una verdadera institución municipal." Janetti Díaz María Emilia y Arturo Pontífes Martínez, Op. cit. p. 21.

c) Las contribuciones o ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Lo anterior ha favorecido a los municipios importantes, no así a los pequeños, quienes han visto la resistencia de la administración paraestatal federal para pagar el impuesto predial, debido a que el penúltimo párrafo de la fracción IV establece que "Sólo los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios estarán exentos de dichas contribuciones".

Acudiendo a la Ley Federal de Bienes Nacionales y a los ordenamientos similares de los Estados se precisa cuando se está frente a un bien del dominio público coincidiendo en que los bienes destinados a un servicio público sean de una Secretaría o Departamento de Estado u organismos descentralizados, son bienes del dominio público.

El problema reside en que buen número de organismos descentralizados tienen en propiedad inmuebles que no destinan ni van a estar destinados a un servicio público y se niegan a pagar el impuesto predial Municipal.

Como consecuencia de este fenómeno, el resultado ha sido un despojo, del que el municipio ha sido víctima. El Gobierno Estatal, en cuyas manos se encuentra, lo ha invadido y subyugado, arrebatándole bienes y funciones. No hay la descentralización política ni administrativa que proclama la Carta Magna; hay una verdadera centralización de recursos y atribuciones en los gobiernos de los Estados. Estos han suplantado a sus municipios en la misma o parecida medida a como ellos a su vez, han sido víctimas del Gobierno Federal. La interferencia de la autoridad nacional en la estatal se ha proyectado o continuado con otra de esta última en el campo Municipal.²⁶

En los términos de la vigente Ley de Coordinación Fiscal y reforma al artículo 115 Constitucional, los Estados y Municipios sólo pueden establecer los siguientes impuestos:

- a) A la propiedad raíz, conocido como impuesto predial.
- b) A la transmisión de la propiedad de inmuebles, conocido como impuesto a la traslación de inmuebles.
- c) Al ejercicio de una actividad profesional independiente.
- d) A la prestación de un servicio personal subordinado.
- e) A los espectáculos públicos.

La autonomía Hacendaria de los Municipios consiste en que estas entidades pueden administrar libremente su Hacienda, sin que se revele, por tanto, en señalar las materias gravables que sean la fuente de los ingresos que la formen, ya que este señalamiento compete a las legislaturas de los Estados miembros, las cuales son las únicas que pueden

²⁶ "La injerencia del orden federal y el orden estatal en el municipio mediante prácticas de tutela política y coordinación administrativa ha propiciado que el ejercicio de la autonomía de las municipalidades se vea mermado en sus capacidades reales. Parte de esta tendencia se debe precisamente a la indefinición de mecanismos de protección Constitucional y de garantías jurisdiccionales que permiten al municipio enarbolar su punto de vista en los asuntos primigenios de su desarrollo" Janetti Díaz María Emilia y Arturo Pontifes Martínez, Op. cit. p. 26.

determinar las contribuciones que deba percibir el Erario Municipal fracción II del artículo 115 Constitucional. Esta situación normativa es perfectamente explicable, pues todo impuesto, conforme a la Constitución Federal artículo 31 fracción IV, debe decretarse en una ley, o sea, en un acto de autoridad que tenga como atributos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad y que provenga del órgano formalmente legislativo, careciendo los ayuntamientos de la facultad correspondiente, ya que estos cuerpos son meros órganos administrativos según se infiere.

La fracción IV del actual artículo 115 Constitucional, estructura la Hacienda Municipal con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas decreten a su favor, debiendo percibir diferentes ingresos que se señalan al respecto.

La fracción IV mencionada, establece que los municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso,

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de éstas contribuciones.
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen por las legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las Leyes Federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refiere en los incisos a) y c), en relación con las mismas.
- d) Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

3.2. La Hacienda Pública Municipal y el Catastro.

También en lo que a la Hacienda Municipal concierne se advierte la injerencia no sólo de los Estados, sino de la misma Federación, según claramente se deduce de la disposición transcrita.²⁷

Sin libertad económica el municipio no puede gozar fácilmente de su necesaria libertad política, que es el presupuesto de la democracia. La libertad económica, se traduce en la potestad que tiene el municipio para administrar su Hacienda sin intromisiones de ninguna autoridad ajena a su ayuntamiento. Esta libertad, además, supone que este órgano Municipal conozca las necesidades y problemas económicos de la comunidad respectiva y formule los planes de arbitrios pertinentes para adoptar las medidas adecuadas. El planteamiento de la problemática Municipal y de las soluciones idóneas debe ser tomado en cuenta por las legislaturas locales para decretar los impuestos que nutran a la Hacienda del municipio, a fin de que su órgano administrativo lo maneje libre y responsablemente.

En el marco administrativo, se plantean alternativas organizacionales.

El catastro de la propiedad raiz debe reflejar la realidad para que cumpla con el requisito de ser un inventario vigente del suelo y sus construcciones del territorio Municipal.

La diferencia entre la representación que es el catastro, y la realidad en el campo, debe ser mínima, para que se justifique y se cumpla con la Ley, de tal forma que su uso resulte confiable y no genere resultados distorsionados.

La buena calidad de la información catastral facilitará la planeación fiscal y la del resto de las áreas que pueden aprovecharla y lo mismo ocurrirá con cualquiera de las funciones administrativas: organización, dirección y control.

Por lo anterior, tanto el Estado como los Municipios, son responsables de los efectos que se produzcan con la información de mala calidad, por ejemplo:

- Baja recaudación de impuestos.
- Iniquidades en la aplicación de la ley.
- Distorsiones en la fijación de bases tributarias. etc.

Definición del órgano de coordinación general.

En cuanto a la naturaleza legal, el órgano catastral puede ser centralizado o descentralizado. En el primer caso, forma parte de la organización del Ejecutivo del Gobierno del Estado, se puede conservar la estructura Municipal en las mismas condiciones actuales y

²⁷ "En esta perspectiva la protección del municipio no solamente es una tarea del orden legislativo federal, sino que implica también el de los estados; además es un compromiso metodológico para los estudiosos del municipio, en tanto que su capacidad administrativa no podrá resolverse en función del acapio de teorías gerencialistas o de tecnologías propias de otras latitudes (con mayores recursos). La propuesta base que surge al respecto es explorar el campo de las relaciones intergubernamentales para potenciar las capacidades de las administraciones públicas, pero dentro de un marco de democracia y auténtica igualdad de condiciones y oportunidades de las partes que confluyen, tanto frente a la ley como en los procesos de negociación política asociados con este tipo de gestión". Janetti Díaz María Emilia y Arturo Pontifes Martínez, Op. cit. p. 87.

los cambios se hacen en general dentro del órgano existente para que pueda cubrir las funciones propuestas; en el segundo caso, el descentralizado puede tratarse de un organismo autónomo, dentro del mismo ayuntamiento del Gobierno Municipal pero con personalidad jurídica propia, con recursos patrimoniales y administrativos también propios, y creados por un decreto o una ley específica y facilita la participación de las diferentes esferas de gobierno y de los particulares en su manejo, así como su apoyo reduce los efectos de los cambios políticos, ya que se tiene una mayor identificación con el organismo independientemente de quien ejerza el Gobierno; define con mayor precisión su papel, permite evaluarlo en función de la relación de costo/beneficio. Generalmente adopta la forma de Instituto, de Comisión o de Organismo Público Municipal.²⁸

Por lo que se refiere a las alternativas para la ubicación orgánica, modo de operación y etapas del proyecto, se aplican las siguientes:

Inicial: En este caso, las estructuras del órgano central y de las oficinas regionales varían de acuerdo con el avance del proyecto ejecutivo, generándose paulatinamente tres unidades:

- Conservación del sistema actual.
- Supervisión del proyecto ejecutivo.
- Cambio de sistemas.

La primera unidad no modifica la estructura Municipal existente, y se ajustan sus actividades para incorporarla a la supervisión, eliminando progresivamente el anterior sistema.

Las funciones técnicas que se realicen comprenden en forma general, las siguientes actividades:

- Cartografía.
- Valuación.
- Procesamiento de datos.
- Impuestos y derechos de cobro.

La cartografía, una vez ejecutado el proyecto, debe ser conservada, para lo cual conviene utilizar, apoyos externos, cuando para las actualizaciones cartográficas se requiera de equipos tecnificados y que por sus costos no es posible de adquirir, pero es necesaria la actualización continua de la cartografía, por medio de la fotografía aérea y la restitución fotogramétrica.

De esta manera, las delegaciones operativas regionales pueden encargarse de ciertos trabajos de campo o de la recepción de manifestaciones de construcción de inmuebles y de

28 "En México el artículo 115 Constitucional establece el régimen de municipio libre, o sea que, constitucionalmente, lo que procede es el régimen de autonomía municipal. " En un régimen de libertad política y de descentralización administrativa, la autonomía de los municipios constituye una parte esencial del Estado". Esta afirmación es definitiva, pues separa: a) La libertad o autonomía, como ejercicio político. b) La descentralización, como proceso puramente administrativo". Janetti Díaz María Emilia y Arturo Pontifes Martínez, Op. cit. p. 62.

translación de dominio, así como de empadronamientos espontáneos de los contribuyentes para incorporarse al padrón fiscal y catastral, por medio de programas que establezca el organismo catastral Municipal, y con ello permita actualizar los registros o para apoyar acciones de cobranza.

La valuación es una actividad constante y fácil de ejecutar con recursos propios en la etapa de conservación, contando con un grupo de apoyo en el ámbito central y regional, para trabajos extraordinarios.

En cuanto al procesamiento de datos, las acciones están enfocadas a la descentralización a las delegaciones municipales de catastro que recibirán una terminal de equipo de cómputo para el manejo ordinario del padrón.

A corto plazo:

- Celebración de convenios con el Estado para la coordinación en materia de catastro y para el servicio de informática.
- Diseño de los instrumentos de normatividad.
- Recepción de los recursos técnicos y documentos de catastro y finanzas.
- Desarrollo de las estructuras organizacionales típicas e instrumentación a escala central y regional.
- Determinación del personal necesario.
- Diseño de convenios con el Estado para la transferencia del personal necesario y conveniente, así como el uso de equipo de oficina, cómputo y oficinas en el municipio.

A mediano plazo:

- Selección de la estructura organizacional e instrumentación según el avance del proyecto.
- Definición de una política para capacitar a los responsables hasta el nivel de áreas antes, durante y después de la instrumentación del Sistema Municipal de Información.
- Selección de candidatos e inicio del programa de capacitación (niveles directivos y de operación).
- Entrega de productos catastrales a las Delegaciones de catastro del municipio.
- Apoyo central en los procesos de supervisión y de cambio de sistemas.

A largo plazo:

- Conservación de los registros catastrales.
- Mecanismos de apoyo central (Municipal y Estatal).
- Supervisión y coordinación central.
- Ajuste de la estructura organizacional.

Se ha señalado anteriormente que existen dos opciones básicas para la operación del órgano central: pertenecer al Ejecutivo centralizado o al sector descentralizado Municipal.

En el primer caso, se tienen las ventajas del sector central; en el segundo, una mayor autonomía, participación de dos esferas de gobierno involucradas, así como de los particulares y la facilidad para adaptarse a los cambios del medio ambiente político con mayor dinamismo.²⁹

En cualquier caso, se deberán considerar con precisión las autoridades y funciones catastrales, los procesos de establecimiento y actualización de los valores unitarios y de los registros catastrales; la obligatoriedad de los interesados de estar inscrito en ellos, incluyendo a los valuadores de bienes inmuebles; las valuaciones, deslindes y aclaraciones o reconsideraciones sobre el particular, así como de las infracciones y sanciones que resulten.³⁰

Las anteriores ideas conforman, en el contexto que se deriva de las bases fundamentales de la Constitución que establece en relación con el municipio, y respecto de las cuales he dibujado una somera semblanza. Sin embargo, tales bases no pueden operar en realidad, es decir, dejar de ser menos ideales, si no existen las condiciones activas para su operatividad. Esta ausencia se registra desgraciadamente en el Sistema Municipal Mexicano, que en muchos casos no funcionan por no darse las referidas condiciones, sin las cuales es imposible el ejercicio positivo y auténtico de la libertad política y económica de los municipios, cuyos ayuntamientos, aún suponiéndolos emanados de la genuina voluntad electiva de su elemento humano, carecen de representatividad en las Legislaturas de los Estados para que éstas, con pleno conocimiento, cumplan la obligación Constitucional que les incumbe en el sentido de señalar las contribuciones suficientes para entender las necesidades municipales, y a pesar de que las Constituciones Locales facultan a los cabildos para presentar anualmente ante dichos órganos legislativos su plan de arbitrios. Además, desde el punto de vista económico muchos municipios en México se encuentran en situación de abandono.

No hay que olvidar, en efecto, que el municipio es un organismo viviente por cuanto necesita medios con los cuales procurar satisfacer sus necesidades, y que ese organismo

29 "se requiere replantear y precisar, en relación con el sistema federal de gobierno, los conceptos de descentralización administrativa y descentralización política, de tal manera que se reivindique el municipio en sus atributos de gestor administrativo y en su sustento real de poder político." Janetti Díaz María Emilia y Arturo Pontifes Martínez Op. cit. p. 125.

30 "Retomando el punto capital de la necesaria autonomía del municipio, se reconoce a la misma como el bien político y jurídico que debe protegerse. En atención a las implicaciones de la autonomía desde la perspectiva de la ciencia política, significa dar una dimensión precisa del parecer de los pueblos y comunidades que hacen de sus instancias de representación los baluartes de sus intereses circunscritos en su ámbito material y formal directo. En consecuencia, la teoría y la práctica gubernamental deben desarrollar mecanismos nodales del orden político que se entreen con una práctica gubernativa democrática (pública), pero hilvanados con mecanismos del orden jurisdiccional, administrativo y social que eviten irrupciones indiscriminadas de otros agentes metamunicipales que afecten a la voluntad del gobierno municipal y la soberanía que detentan sus comunidades." Janetti Díaz María Emilia y Arturo Pontifes Martínez, Op. cit. p.p. 63 -64.

viviente, está compuesto de familias y éstas de individuos cuyo conjunto forma la colectividad Municipal como célula primaria sociopolítica del Estado Mexicano. Declarar que el municipio es libre y que libremente administrará su Hacienda en los términos del precepto Constitucional invocado, solo representa una quimera o, cuando mucho, un buen designio de los Constituyentes de Querétaro, sin la verdadera autonomía política y sin la autarquía económica que debe en la realidad. No debemos dejar inadvertida la circunstancia que entre el mundo fáctico y el mundo normativo debe de haber una correspondencia o adecuación. Sin ella, las normas de derecho no pasarían a ser menos dogmáticas y la realidad política social económica un conjunto de fenómenos anárquicos que impiden todo progreso.³¹

3.3. El Sistema Municipal de Información.

Ante la problemática de regresión y falta de autonomía local, del municipio como gobierno de tercer nivel, se propone la conformación de un sistema, que conlleve a la posibilidad de *reconstruir un modelo de gobierno con el estatus de sujeto* y que recupere de la misma ley, y por vía de la Administración Municipal un medio e instrumento que regule su funcionamiento, este modelo se explica y se propone como una de las tantas posibilidades de la conformación de la verdadera autonomía política y económica de los municipios, es aplicable para los municipios urbanos y conurbados.

Este modelo se denomina Sistema Municipal de Información, que es la integración de estudios basados en el catastro Municipal y de la propiedad raíz, donde se identifican los elementos componentes de un municipio, tales como son la población, territorio, tipología urbana o agrícola, lo que permite identificar si el municipio es preponderantemente urbano o agrícola, y si cuenta con características de municipio conurbado y conformación metropolitana.

La aplicación del Sistema Municipal de Información, se convierte en una política pública para aplicarse dentro de la identificación de las particularidades endógenas y exógenas de cada municipio. Y a través de este Sistema Municipal de Información, el Gobierno Municipal decidirá qué hacer o no hacer, a efecto de que se conforme una política pública, ésta es definida como propone Frohock ". 1. - Una práctica social y no un evento singular o aislado, 2. - ocasionado por la necesidad de: 2.1. - reconciliar demandas colectivas, 2.2. - establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran

31 * Esto es sólo cierto en el caso de un poder centralizado asociado a un proceso de decisión autoritario, pero a medida que crece la autonomía municipal y se descentralizan capacidades a las instancias locales la determinación de los rumbos a seguir tenderá a considerar, con mayor peso, las decisiones locales que, a su vez, deberán asentarse sobre esquemas mucho más participativos a fin de responder a las necesidades y demandas de sus gobernados. Si ésta situación se fortalece como tendencia, el matiz de la planeación oscilaría hacia los municipios presentándose un flujo de influencia - o más correctamente de decisiones particulares sobre la satisfacción de demandas - en sentido inverso. En el primer caso el municipio se convierte en un simple objeto de la política mientras que el caso contrario adquiere el estatus de sujeto." García del Castillo Rodolfo. Op. cit. p. 313.

irracional cooperar con otros..."³². Esta definición permite englobar el sentido y objetivo del Sistema Municipal de Información, que se convierte en sí en una política pública a adoptar por los gobiernos municipales, a efecto de poder desarrollar y evolucionar como Administración Municipal.

Toda vez que, la Administración Municipal como una rama de la Administración Pública, dentro del Sistema Político Mexicano, carece de organización y sistematización de la información y de las actividades que se desarrollan en cada administración, y dado que éstas tienen una duración de tres años, lo que ocasiona la falta de consolidación y dispersión; aunado a que en cada cambio de gobierno, así como cuando el municipio sea gobernado por el partido en el gobierno (Partido Revolucionario Institucional) o por alguno de oposición, no exista así una continuidad en los planes Municipales, ni mucho menos desarrollos planificados, impidiendo el crecimiento de los municipios y, en contraparte cuando éstos son la capital de los Estados o polos de desarrollo turístico y centros de producción, su crecimiento es vertiginoso pero desordenado. Además, se incluye a que los recursos financieros para iniciar los proyectos de crecimiento gradual y con beneficios directos a la población de los municipios sobre todo urbanos, se ven postergados al no contar con recursos que les brinde la Federación o el Estado.

De ahí que, la problemática se centra en:

Falta de información básica para la toma de decisiones y, la necesidad que tienen las diversas dependencias de contar con una información catastral eficiente, como apoyo de las diferentes aplicaciones en la acción del gobierno municipal así como del sector privado.³³

La construcción de un Sistema Municipal de Información basado en el catastro, cuya característica se refiere, a la conformación de un padrón catastral básico para el manejo cotidiano de la información que tiene la mayor y más frecuente aplicación del sistema, para presentar este padrón a los diversos usuarios potenciales fuera del ámbito estrictamente catastral y difundir a la sociedad civil a que utilice al máximo la información recabada; estableciendo a mediano plazo, con detalle y realismo las necesidades de información de sus áreas.

Por lo anterior el Sistema Municipal de Información, tiene como objetivo subsanar las deficiencias no sólo de información y de control, sino la posibilidad de obtener para el municipio el financiamiento propio, a través de los ingresos locales que genere cada

32 Ruiz, Sánchez, Carlos. "Manual para la elaboración de políticas públicas" Edit. Plaza y Valdés Editores Mex. 1996. p. 15.

33 " En general, toda política pública se relaciona a un problema "público". Por otro lado, las políticas públicas implican un diagnóstico sobre las causas del problema y las medidas que lo pudiesen " re - solver" o mitigar. Este diagnóstico está a su vez detrás de la solución y la estrategia. Así, tales políticas implican uno o varios objetivos globales, que se presentan como la "solución" al problema, así como una estrategia o programa de acción dirigido a alcanzar dichos objetivos; ésta estrategia está constituida por un paquete de acciones relacionadas y generalmente con un cierto orden temporal. Las políticas públicas también implican la distribución de ciertos " recursos", con el fin de ejecutar las acciones propuestas por la estrategia." en Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teóricos. Colegio Mexiquense. Primera Edición 1965. Universidad Autónoma del Estado de México. p. 33.

localidad, lo cual le permitirá ir asumiendo una autonomía local propia tanto política como económica.³⁴

Al contar con un Sistema Municipal de Información, que permita acercar la información real del territorio y sus habitantes, para la toma de decisiones y el desarrollo de acciones planificadas con el concurso de la sociedad civil, se beneficia a la conformación de una Administración Pública Municipal fuerte y sólida, independientemente de las variantes de los cambios de administración trienal y con distinto partido político que asuma la Presidencia Municipal, dado que este sistema es un instrumento de integración de la (s) política (s) pública (s) que permite (n) administrar al ayuntamiento de cada municipio con una visión de conjunto y debidamente planificada, tal como se describe a continuación.

El Sistema Municipal de Información, se integra por ocho programas que son:³⁵

1. Intercambio de información. Promueve el intercambio de información para ampliar y consolidar el acervo del Sistema Municipal de Información con la participación interinstitucional municipal y extramunicipal.

Directorio de dependencias públicas y privadas.

Establecimiento de Convenios.

Intercambio de conductos.

2. Consulta Pública. Ofrece los servicios de consulta de información Municipal: estadística, cartográfica, económica, geográfica, cultural, etc., para orientar e informar a la comunidad y a su vez ésta participe en su construcción.

Área de atención al público.

Área de atención y consulta especial.

3. Publicación y difusión. Realiza eventos e impulsa la publicación y difusión periódica de folletos, trípticos, estudios, pláticas, conferencias y ensayos que proporcionen datos, cifras y características actualizadas de la población y el territorio del municipio.

Eventos de difusión.

Publicación y actualización.

34 "El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRA) por ejemplo, considera a los municipios con un padrón catastral actualizado, como sujetos de crédito; este hecho pone de manifiesto que los ayuntamientos podrían, como consecuencia de procesos administrativos más ágiles, obtener estos beneficios. Tal vez ejemplo es un poco forzado ya que en la actualización de un padrón catastral intervienen un sinnúmero de condiciones técnicas, financiera, administrativas y políticas, pero se tendrán condiciones favorables si gradualmente se mejoran los procesos "Medina Giop Alejandro. Control y seguimiento de la gestión municipal; una propuesta administrativa en Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teóricos. Colegio Mexiquense. Primera Edición 1965. Universidad Autónoma del Estado de México. p. 357.

35 "Las ciencias de política tienen un foco único de interés, las "metapolíticas" (esto es, las política acerca de las políticas) [...] las ciencias de la política dirigen su preocupación, no al problema de políticas particulares, sino a la mejoría de los métodos, el conocimiento y los sistemas, para una mejor elaboración de las políticas. [...] Una estrategia de política tiene varias dimensiones. En una matriz multidimensional con un gran número de celdas pueden apreciarse diferentes combinaciones entre varias dimensiones estratégicas. Dejando a parte los problemas de calibrar las distintas dimensiones – algunas de las cuales son continuas y otras sólo tienen unos pocos puntos – existe la posibilidad de estrategias mixtas". Dror Y. " Prolegómenos para las ciencias políticas" en Antología: "El estudio de las políticas públicas" p. 125,134.

4. Registro y clasificación de las demandas de la comunidad. Cuenta con un registro y una clasificación de las distintas demandas de la comunidad, para su atención y resolución oportuna.

Ambito Interinstitucional y extramunicipal.

Identifica y analiza las demandas de la comunidad.

Clasificación de las demandas.

Seguimiento del cumplimiento y resolución de las demandas.

5. Banco de información. Crea un banco de información estadístico y geográfico catastral para conocer mejor la realidad Municipal, ofreciendo elementos de apoyo que definen y coordinan las acciones del gobierno del ayuntamiento.

Sistemas automatizados de captura, organización y consulta de la información.

Sistema de acopio.

Organización y clasificación de los datos del banco de información.

6. Congruencia y adecuación de líneas de acción con los planes de los tres niveles de Gobierno: Municipal, Estatal y Federal. Asegura que existe congruencia y adecuación de las metas y líneas de acción del Gobierno Municipal, para introducir las modificaciones necesarias que permitan ajustar la ejecución a los proyectos originales a los nuevos lineamientos.

Estudio de planes.

Análisis y comparación de planes y acciones.

7. Registro de déficits y cobertura de los servicios públicos municipales. Es el registro eficiente de las coberturas y déficits que se tienen en equipamiento y servicios públicos brindados por el ayuntamiento, que permitirá un conocimiento tanto de las anteriores acciones de gobierno como las actuales, para atender las necesidades de la comunidad.

Concentrado de las demandas de las áreas que componen la administración del ayuntamiento.

Conocimiento y análisis de las demanda de la comunidad del municipio.

Estudios complementarios del Sistema Municipal de Información e intergubernamentales.

8. Estudios de los índices básicos de Bienestar social del municipio. Conoce mediante investigación y estudios los índices básicos de bienestar social en que vive la comunidad, y programa las futuras acciones de Gobierno.

Actualización del Inventario del equipamiento y servicios públicos existentes en el Municipio.

Determinación, conocimiento y comparación de los índices mínimos de bienestar social (Municipal, Estatal y Federal).

Investigación y análisis de los niveles de bienestar social existentes en el municipio.

Con la integración de estos ocho programas dentro del Sistema Municipal de Información, se complementan con los esquemas y lineamientos la formación de un catastro multiutilitario y multifinlatario, mismo que permite obtener información para la concreción de los programas y modernización de la Administración Pública Municipal, así como de su autonomía. De lo anterior, resulta necesario mencionar el apoyo adicional de herramientas técnicas tales como la Cibernética, Planigrafía, Geodesia; Fotogrametría, Topografía, Geomática, Estadística, etc., ya que la gestión pública no puede ser suplantada por la decisión política estrictamente, sino debe ser complementada por el estudio y análisis del territorio Municipal, a través de las referencias espaciales urbanas y rurales del municipio, con las que se podrán obtener los datos socioeconómicos de la comunidad, que permitan construir los planes y programas que satisfagan las demandas de la población.³⁶ Esto permitirá al Gobierno Municipal en turno, la posibilidad de realizar la toma de decisiones bajo un espectro de la propia realidad y con la fuente de información exacta, así como la oportunidad de tener acceso en forma inmediata, para fortalecer la gestión Municipal de manera autónoma.³⁷

Las posibilidades de generación de productos por medio de este Sistema Municipal de Información, en su carácter de multiutilitario y multifinlatario no solo es aplicable en el renglón fiscal, sino que ofrece posibilidades de ahorro en recursos económicos, humanos, políticos y de tiempo además de que reduce los altos riesgos que se derivan de decisiones tomadas con elementos insuficientes, y permite la elaboración de planes y proyectos de inversiones que, aportarán resultados positivos para el municipio.

El Sistema Municipal de Información cuenta con catorce líneas principales de planeación para la ejecución de las políticas públicas donde deben de participar gobierno y sociedad civil, entre las que se contemplan: Estructura Urbana; Impacto Ecológico y Reserva Territorial; Localización de Obras y Servicios Públicos; Clasificación de Niveles Socio-Económicos; Localización de Zonas de Conflicto; Niveles de Construcción; Equipamiento de los tres niveles de Gobierno; Zonas de Riesgo Civil; Líneas de Conducción; Poliductos y Ductos; Drenaje; Vialidades y Transporte; Identificación e Información Turística y Temáticos entre otros.³⁸

36 "El Centro de Estudios de Administración Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública, refiere que la gestión municipal comprende las acciones que realizan las dependencias y organismos municipales, encaminadas a lograr los objetivos y el cumplimiento de metas establecidas en los planes y programas de trabajo, mediante la integración de recursos humanos, materiales y financieros" INAP. El control de gestión municipal. Centro de Estudios de Administración municipal. Guía técnica 13, Mex. 1996, citado por Medina Giop Alejandra. Op. cit. p. 351.

37 "De esta forma, la gestión es el conjunto de actividades que desarrolla el ayuntamiento para atender y resolver diversas peticiones y demandas, pues a través de éstas se generan y establecen las relaciones del gobierno con la comunidad y con otras instancias administrativas de los gobierno estatal y municipal" Medina Giop Alejandra. Op. cit. p. 351

38 " Existe un vínculo muy fuerte entre la acción gubernamental y los servicios públicos. La principal justificación funcional para la existencia del Estado y el fortalecimiento de una esfera de legitimación de sus acciones como gobierno que se han

El carácter multiutilitario y multifinilarario del catastro, resulta de gran utilidad a la Hacienda Pública Municipal, en cuanto a la recaudación de impuestos locales y otros derechos, pero no sólo tiene una visión fiscal, sino de conformación del Sistema Municipal de Información, que conlleva a la planificación urbana y el control del territorio Municipal, con la conformación de un banco de datos que permita la toma de decisiones bajo la realidad propia del municipio.

Multiutilitario por sus diversas y variadas utilidades, y al mismo tiempo multifinilarario por sus diversos y variados fines, que permitan reorganizar la Administración Pública Municipal.³⁹

De ésta manera, se integra un banco de datos multiutilitarios y multifinilararios que, por las características de la información que contiene, se convierten en el principal elemento de trabajo para la formulación de planes y para la toma de decisiones, tanto en la esfera pública como en la privada. Es así como el catastro alcanza su dimensión de servicio público integral, pues al concentrar un volumen tan grande de información ordenada y clasificada de manera ágil, encuentra múltiples aplicaciones en los campos fiscal, urbanístico, económico y jurídico, de gran utilidad para el gobierno y para los particulares.

De acuerdo con el modelo del Sistema Municipal de Información, se señalan los objetivos y las metas a alcanzar con el proceso de modernización del catastro. Ello permitirá una aplicación expedita de las políticas del Gobierno del municipio en torno a la captación fiscal y al enfoque catastral multiutilitario y multifinilarario.

Entre los propósitos del catastro destacan: el manejo del catastro y la administración del impuesto predial por el municipio, el fortalecimiento del municipio y su autosuficiencia mediante una captación tributaria adecuada; mejorar las cargas impositivas, regular el desarrollo de las zonas urbanas y la ecología e incrementar la capacidad crediticia del municipio.

Lo anterior puede lograrse con la instrumentación del Sistema Municipal de Información basado en el catastro, que contempla muy diversas acciones, como son la determinación del total de predios urbanos a catastrar y la definición de una tipología predial; también se prevé la actualización de la cartografía específica así como su automatización, lo mismo que las valuaciones prediales de acuerdo con los propósitos del Gobierno Municipal. Esto implica delimitar los elementos de información catastral, el nivel de profundidad y complejidad de la metodología a seguir y el grado de automatización que se recomienda para el catastro. Por

fundado, históricamente, en la "búsqueda del bienestar común" a través de políticas públicas concretas. A su vez, la cristalización de las políticas gubernamentales se manifiesta, en buena medida, a través de la prestación de servicios y por ello de su adecuado funcionamiento dependerá, en gran parte el cumplimiento de las metas del orden global. Los servicios públicos son un reflejo de la capacidad administrativa y de acción de las instancias encargadas de prestarlos - considerando los recursos y la gestión de éstos realizada - por tanto, este espacio significa un punto crucial en la búsqueda de mejores formas de actuación gubernamental". García del Castillo Rodolfo. Op. cit. p. 328.

39 "Un primer aporte que el enfoque de las políticas públicas podía ofrecer según Lasswell era su orientación multidisciplinaria." en Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teóricos. Colegio Mexiquense. Universidad Autónoma del Estado de México. México 1965. p.29

último, se presenta una serie de consideraciones generales sobre los esquemas jurídicos y administrativos más convenientes.

Los objetivos del modelo⁴⁰ pueden dividirse en siete tipos: generales, cartográficos, informativos, valuatorios, fiscales, jurídicos y administrativos, que representan un catastro moderno que se plasma en la posibilidad de disponer de la información gráfica, alfabética y numérica que resulta básica para lograr los siguientes propósitos:

La fiscalización apropiada del suelo, la planificación del uso del suelo, su administración y la coordinación de la inversión pública en el suelo.

El programa de modernización del sistema catastral que propongo, concibe en primer lugar actualizar, complementar y modernizar el actual sistema, a fin de contar con su óptimo aprovechamiento en el aspecto fiscal.

Para ello la base se da con el establecimiento en el ámbito municipal, de un sistema de control de la propiedad raíz como elemento indispensable que permita desarrollar las actividades que a continuación se enumeran:

- El cruzamiento de los datos ya existentes en el padrón fiscal actual, con la nueva información que se genere.
- La unificación de los archivos actuales en un solo sistema, previa depuración y actualización.
- La incorporación de predios y datos faltantes en el registro.
- La actualización constante de la información catastral.
- Un control fiscal eficaz y eficiente, y
- el aprovechamiento de la información para fines múltiples.

Uno de los objetivos de las aplicaciones del catastro multiutilitario y multifinilaritario es eliminar la consulta constante de los archivos manuales; mecanizando el catastro basándose en sistemas ágiles de cómputo y contar con una cartografía actualizada y de preferencia automatizada, de las zonas urbanas del municipio, lo que permitirá un control completo de todos los predios urbanos, así mismo detectar los predios que total o parcialmente son omisos y regularizar su situación fiscal, facilitando otras acciones de regularización, para lo cual es necesario aprovechar la cartografía catastral para la elaboración y ejecución de planes y acciones de otros órganos del municipio, a fin de que puedan completar sus registros y mantenerlos constantemente actualizados.

Ello permitirá ahorrar recursos y optimizar la administración de la tesorería para sus aplicaciones fiscales adicionales, como la fijación y recaudación de diferentes impuestos y

40 "Elaborar programas de trabajo y directrices claras para el funcionamiento de la administración municipal, esto exige sin duda un proceso de planeación consistente, que permita el diseño y elaboración de los mismos, más allá de intereses de trienios o de coyunturas específicas que hagan aparecer a la planeación como procesos discontinuos y divergentes." Medina Giop Alejandro. Op. cit. p.p. 351-352.

derechos; así como la planificación de las obras públicas municipales, agua y saneamiento, seguridad, etc.

En el aspecto de cartografía catastral, las metas se determinan a efecto de contar con un cubrimiento cartográfico catastral en el plazo más corto posible y que abarque toda la zona urbana del municipio, es decir, contar con una cartografía catastral básica, que sea flexible en cuanto a su formato, presentación, información y precisión estandarizada, disponible a escalas útiles para la aplicación del catastro y para los objetivos fiscales; capaz al mismo tiempo, de satisfacer las necesidades de otra índole que tienen los muchos usuarios que recurren o deberían recurrir al empleo de esta información gráfica para realizar los trabajos que les competen.

Se busca así mismo, obtener los productos cartográficos y plasmarlos en una forma y un formato, tales que permitan el aprovechamiento ágil e integral por parte del catastro, así como por otros usuarios; ahorrar recursos al abatir costos en que se incurre al duplicar esfuerzos, y ser vendidos a otras entidades de los sectores público y privado.⁴¹

Para ello, es conveniente contemplar la instalación de un sistema cartográfico automatizado y, obtener un máximo aprovechamiento de la inversión en el proyecto; y la inversión se recupere en el lapso más corto posible.

El objetivo que se persigue al establecer un sistema catastral con un marcado carácter multiutilitario y multifinalitario, implica que dicho sistema debe ser capaz de lograr la obtención de información suficiente para llevar a cabo una administración fiscal ágil y equilibrada, así como contar con la información básica que permita, entre otras cosas el manejo eficiente de diferentes tipos de encuestas fijas y periódicas para diversos fines, y la aplicación de encuestas especiales que den solución a problemas particulares.

Es indispensable desde luego, obtener información de carácter básico de una manera uniforme y completa; todo esto con el fin de ahorrar cantidades significativas de los recursos económicos, además del ahorro del tiempo que se gasta en la recopilación repetida de la información básica que requieren los proyectos de diversa índole, e incrementar así la eficiencia en una gran cantidad de áreas de la Administración Pública Municipal.

Es necesario integrar y coordinar la captación, el procesamiento y la distribución de la información, con el objeto de facilitar el desarrollo de las actividades públicas, la adecuada toma de decisiones y un mejor conocimiento de la realidad del municipio y mantener a la población informada oportuna y suficientemente de los aspectos geográficos, económicos y sociales más relevantes en el municipio, dando a conocer los diversos datos que se

⁴¹ * El compromiso municipal va en el sentido de construir un desarrollo regionalmente más equilibrado, rompiendo paulatinamente las inercias negativas de estancamiento con base en decisiones más adecuadas en cuanto a políticas locales. En este sentido, una estrategia de impulso al desarrollo local y regional puede arrojar mejores resultados por supuesto, considerando las limitantes del gobierno municipal." García del Castillo Rodolfo. Op. cit. p.342.

elaborarán en las áreas de informática, geografía y estadística sobre la base de la información levantada.⁴²

Tales medidas servirán para aportar datos valiosos en lo relativo a aspectos demográficos, económicos, sociales y urbanísticos que, agrupados por diversas regionalizaciones, presentan los contrastes, tendencias y relaciones entre diferentes factores sociales y presenten las estructuras existentes en el medio urbano, respecto a diversos tópicos socioeconómicos, proporcionando importantes y detallados elementos para la planificación de los asentamientos humanos, fuentes de trabajo, dotación de servicios y para la realización de obras de infraestructura. Sirviendo como un esquema de referencia inmediata a los organismos encargados de la planeación del desarrollo urbano y de la programación de las inversiones en las diversas regiones del municipio.

Resulta necesario instrumentar los mecanismos de actualización de la información en forma permanente, situación que incidirá en favor de los usuarios al conferir la máxima oportunidad a los datos presentados, por lo que la importancia de los datos levantados en el transcurso de la ejecución del proyecto catastral se extiende a las posibilidades de complementación y mejoramiento de otras estadísticas, indispensables para la planeación económica y social del municipio, como son: los censos de población y vivienda y sus respectivas proyecciones de matrices de insumo-producto; los resultados de los censos económicos sobre servicios, industria, comercio y transporte, y las encuestas de ingreso -gasto y el estudio de la distribución del ingreso.

En cuanto a la informática, uno de los principales objetivos perseguidos en la modernización del catastro es contar con el suficiente y adecuado equipo de cómputo en el municipio, el cual proporcionará las herramientas necesarias para llevar a cabo un buen control catastral y dar el apoyo necesario al resto de las unidades.

Respecto a la información catastral es necesario contar con un padrón único, que contenga todos los datos necesarios para la administración catastral y fiscal; información básica útil para otras aplicaciones múltiples y para usuarios diversos.

El énfasis en el enfoque multiutilitario y multifinilarario del sistema catastral se debe a que con ello se puede lograr la obtención de datos primarios captados por procedimientos censales, observaciones y encuestas directas, levantamientos topográficos y fotogramétricos, así como provenientes de información contenida en los registros administrativos; la captación de información sobre condiciones económicas y sociales, así como respecto al fenómeno migratorio; la organización del conjunto de datos levantados en tabulaciones, extractos, resúmenes, agrupaciones, etc.; el procesamiento de los datos realizando las labores de crítica, codificación, clasificación, cálculo y concentración; la

⁴² * El seguimiento de la gestión debe involucrar sistemas de información que nos den cuenta de la buena marcha o no de la administración pero como un proceso integral y con datos continuos de muchas áreas importantes y que fluyan en el corto plazo. Medina Giop Alejandro. Op. cit. p. 355.

obtención de información que sirva para programar adecuadamente las inversiones en las zonas urbanas, controlarlas y recuperar las mismas, a través de obras por cooperación, el dotar a los usuarios de los elementos de juicio respecto a la estructura y evolución de aspectos importantes de economía urbana, como lo son: las características cuantitativas y cualitativas del suelo urbano y la distribución de la población, el uso del suelo urbano, el tipo y la densidad de las construcciones, focos de valor, valores de la tierra urbana y de las edificaciones, las necesidades que se tienen de obras de infraestructura y el potencial fiscal.

Se pretende alcanzar así mismo, el establecimiento de los sistemas precisos e integrar los datos catastrales que permitan llegar, en una etapa posterior, a la implantación de una cuenta única por causante y establecer un sistema geomunicipal de información a través de una referencia geográfica única (clave catastral) para todos los predios urbanos del municipio.⁴³

Otra meta de carácter general se refiere a la de reducción de los tiempos que requieren las acciones del sector público. Ello será posible al contar oportunamente con información suficiente para realizar de inmediato sus propios planos, sin necesidad de gastar tiempo y recursos en obtener información básica.

Se requiere conservar y ampliar las funciones de las oficinas regionales fiscales, con el fin de que recaben cuando sea necesario la mayor cantidad posible de datos para la actualización del catastro y para otras encuestas que se diseñen en forma especial.

Con respecto al renglón de informática disponer del equipo de cómputo adecuado, capaz de realizar las funciones básicas de consulta que permitan revisar uno o más datos referentes a los predios urbanos. Contar con funciones de selección de datos que cumplan con condiciones lógicas dentro de otro conjunto previamente definido; por ejemplo, agrupando los predios con valores mayores de \$50'000,000.00 y con adeudos mayores a los \$10,000.00.

Contar con funciones de agrupamiento para formar áreas a través de álgebra de conjuntos, permitiendo así la unión, intersección y complemento entre conjuntos previamente definidos; por ejemplo, la obtención de todos los predios beneficiados por una obra pública.

Disponer de funciones de instrucción manual que hagan posible la construcción de conjuntos arbitrarios que no cumplen con una condición lógica y que el usuario define por medio de la agrupación de las claves catastrales de predios o zonas; por ejemplo, la formación de un conjunto de predios propiedad del municipio con uso recreativo.

Conocer los valores comerciales que rigen el mercado de bienes raíces en el municipio, con objeto de: identificar permanentemente el porcentaje del valor comercial que se

⁴³ * Si en un ayuntamiento se mejoran procesos, hay mayor y mejor organización en procedimientos y métodos de las unidades administrativas que lo conforman, acompañados de un sistema confiable de información, y hay coordinación y enlace entre actividades de planificación y control, así como entre el control y las operaciones esto indudablemente provocará condiciones para eficientar la gestión municipal" Medina Giop Alejandro. Op. cit. p. 357.

considera como valor catastral en el municipio; así como el porcentaje del valor comercial susceptible de ser implementado como valor catastral (bajo el supuesto de que no se hiciera modificación alguna a las bases y tasas del Impuesto Predial); y conocer el nivel del valor de avalúo comparado con el valor comercial, de las valuaciones que se realizan para fines del Impuesto Sobre Traslación de Dominio.

Asimismo, se pretende determinar el valor catastral de todos los predios urbanos que se encuentran en el municipio, evitando al máximo la evasión, tratando de esta manera poder realizar las valuaciones por computadora sobre la base de valores unitarios tanto de tierra como de construcción.

Como se ha mencionado, en caso de ser procedente, las metas en el aspecto valuatorio son muy importantes. Entre ellas destacan:

- a) El logro de un máximo de justicia social y equidad al fijar un porcentaje uniforme del valor comercial como valor catastral, base del impuesto predial.
- b) La posibilidad de contar con un sistema ágil para la actualización de los valores unitarios del terreno y los valores unitarios de las edificaciones comerciales, habitacionales e industriales.

Es igualmente importante establecer un sistema más sencillo de valuación que permita conocer los valores comerciales para poder actualizar los registros continuamente, con esto se persigue:

- Máxima equidad en la aplicación del impuesto.
- Flexibilidad en la instrumentación de las medidas fiscales;
- Poder fijar valores mínimos para los avalúos que se realizan para fines de adquisición de bienes inmuebles por el municipio o el estado;
- Contar con los elementos suficientes, puestos al día, para emplearlos en otras aplicaciones, como son obras por cooperación, cálculo de derramas, de indemnizaciones, entre otras, y establecer una infraestructura sólida que permita fijar adecuadamente las bases para el cálculo del Impuesto Predial.

Para ello, la mejor referencia la constituyen los valores comerciales, que permiten determinar los incrementos porcentuales (de los valores catastrales en vigencia) evitando así conflictos e inconformidades.

Por otro lado, se pretende contar con un mecanismo que registre el comportamiento de los valores de mercado en forma ágil y, en su caso, referido a un parámetro básico, como, por ejemplo, la fluctuación de los salarios mínimos y el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Una meta más es instrumentar y operar sistemas modernos y expeditos, para una mejor valuación en los diversos niveles socioeconómicos. Lo anterior puede desglosarse en dos metas complementarias:

- Contar con sistemas apropiados para la realización de los avalúos catastrales adaptados al municipio.
- Disponer asimismo, de un sistema funcional para el cálculo de valores.

Paralelamente, es necesario elevar los valores catastrales a un nivel lo suficientemente alto para optimizar el monto del valor catastral, es decir, obtener el porcentaje del valor de mercado que se adopte mejor como valor catastral; incrementando la recaudación por concepto de Impuesto Predial en una forma significativa; aumentando la recaudación por concepto del Impuesto sobre Traslación de Dominio; no afectando a la población con medidas fiscales demasiado severas. Para ello se requiere de un sistema ágil y funcional en la aprobación de valores unitarios del municipio; proponer al órgano Estatal los valores unitarios, y de acuerdo a cada municipio de cada Estado, realizar un máximo de funciones técnicas (dentro de sus capacidades), y llevar a cabo la actualización de la información contenida en los padrones.

Respecto a la fiscalización, el primer objetivo es ampliar la base fiscal, o sea, el número de causantes.

Este objetivo se traduce en lograr un carácter fiscal más equitativo e incrementar la recaudación mediante la modernización de los procesos impositivos, optimizando la fiscalización del suelo en aumentar la recaudación del impuesto predial, así como el que grava la Traslación de Dominio; todo ello dentro de un marco de máxima equidad obteniendo el aumento de la captación de recursos sin hacer que la carga impositiva resulte alta para los ciudadanos.

Minimizar el rezago, es otro de los fines que aquí se plantean, así como el cometido de modernizar y actualizar el sistema catastral cuidando el consenso social para lograr la cooperación de los causantes.

Dentro del aspecto fiscal, se pretende alcanzar las siguientes metas:

1. Recopilación de los datos necesarios para mejorar la recaudación del Impuesto Predial, pues ello permite: reconocer los predios que aún no han sido incluidos en el padrón; detectar y evitar la evasión parcial por construcciones no registradas.
2. Conocer el impacto de las inversiones en la recaudación, así como determinar las desventajas que se plasman como: iniquidad, inflación (se recauda cada vez menos, en términos reales) y por otra parte, se pretende establecer incentivos que permitan obtener efectos positivos en los ámbitos social, económico, urbano y ecológico.
3. Lograr la instrumentación de mecanismos que incrementen la recaudación por concepto del impuesto que grava la adquisición de bienes inmuebles, así como el seguimiento del flujo de su cobro.
4. Estructurar al organismo catastral de tal manera que pueda actuar como órgano normativo para la fijación de las bases de este impuesto.

5. Contar con sistemas fiscales capaces de optimizar la eficacia en la recaudación es así mismo, una meta, como la agilización de la recaudación a fin de que se posibilite proporcionar al causante todas las facilidades para el pago de sus contribuciones, es decir, garantizar la cooperación de los causantes, lo que se deberá lograr mediante la participación activa de los grupos representativos.

Considerando que los ajustes dentro del marco jurídico se realicen por el Estado al instrumentar un sistema de cobro como base para el cobro del Impuesto Predial, las acciones en el ámbito Municipal se limitan al conocimiento y aplicación adecuada de los preceptos legales. Cualquier cambio en estos planes obligaría a la realización de acciones para actualizar las bases y tasas actuales, con el propósito de lograr las metas de recaudación requeridas por el municipio.⁴⁴

Tales objetivos deberán concretar en la revisión y transformación de las normas jurídicas rectoras, respecto a la organización, administración, aplicación y ejecución del catastro, desde su fundamento Constitucional hasta las disposiciones de carácter reglamentario, dentro de la esfera Municipal.

El conjunto de anteproyectos de ordenamientos que conforman el marco jurídico institucional, deberán regular jurídicamente el catastro en el nivel de gobierno Municipal.

Del mismo modo, deberá regularse toda aquella actividad del municipio que, realizándose en forma de función administrativa, tiene como propósito, normar la organización y el funcionamiento del catastro, llevar su administración y control permanente, así como la actualización constante de la cartografía catastral, de la zonificación catastral, de los valores unitarios del suelo y de las construcciones y del padrón catastral, así como de su coordinación con el correspondiente órgano estatal.

Considerando las posibilidades de que se efectúe el cambio en el sistema que fija la base de tributación, o se conserve el sistema actual las metas serían las siguientes:

Asegurar que los cambios propuestos en el ámbito estatal con motivo de cambios de esquemas de tributación, precisen objetivos, sanciones y determinaciones de índole técnica que faciliten la multiutilidad y multifinalidad del catastro en el ámbito Municipal, así como su manejo y operación.

Para el caso, que no se establezcan esquemas de tributación dirigidos y planificados en el ámbito estatal, se deberán hacer las adecuaciones a la Ley de Hacienda Municipal para que se aplique la tasa conveniente al nivel esperado de recaudación por Impuesto Predial y por Translación de Dominio.

⁴⁴ "En este sentido, como consigna política, "libertad municipal" puede transformarse conceptualmente, con base en los rasgos orgánicos y funcionales del Estado y en aras de una reacción histórica contra formas de control político, en autonomía municipal. La libertad o autonomía municipal significa su espacio de movilidad política fundado en las atribuciones que la ley le permite." Janetti Díaz María Emilia y Arturo Pontifes Martínez, Op. cit. p. 61.

También se modificará el Código Fiscal Municipal para incorporar al nuevo órgano catastral como autoridad Fiscal Municipal.

El Modelo del Sistema Municipal de Información, basado en la actualización catastral, genera nuevas incorporaciones de inmuebles al padrón fiscal, lo cual permite ampliar el número de contribuyentes y por ende incrementar la recaudación, en este sentido es necesario contar con los mecanismos administrativos eficientes para atender a mayores volúmenes de contribuyentes, (omisos y morosos) y solucionar el rezago anterior al proyecto de actualización, en forma simultánea.

Un primer objetivo administrativo es el de optimizar los sistemas de recaudación existentes en la actualidad. Esto se logra al incrementar la eficiencia de las labores catastrales mediante la instrumentación de los mecanismos administrativos adecuados, que incluyan no solo los instrumentos computacionales básicos, sino la capacitación sobre los elementos básicos del catastro y de políticas fiscales, convirtiendo al personal administrativo en técnicos especialistas de la materia catastral.

Lo anterior facilita al municipio el camino para generar sus propios ingresos, además de contar con toda la libertad de acción que requieren, hecho que le permite realizar las adecuaciones tendientes a establecer una infraestructura administrativa ágil y funcional.⁴⁵

Por lo que el sistema catastral Municipal está planteado de tal manera que permita obtener: máxima agilidad en la administración de la información multiutilitaria y multifinilaria; un grado óptimo de descentralización y un organismo central Municipal de vigilancia, supervisión y normatividad, con énfasis en el control.

Con ello, es posible reducir el costo relativo en la administración de la información, en el cobro del Impuesto Predial, del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, rezagos y otros derechos y cargas impositivas para las cuales resulta viable el aprovechamiento de la información catastral.

En este ámbito, de los aspectos administrativos, se persigue el contar con una administración catastral para cumplir con todas las disposiciones legales de la Federación, como son la Constitución, la Ley de Estadística, etc. así como con las disposiciones estatales y municipales. Entre las metas de carácter administrativo está, por un lado, manejar el catastro en forma centralizada, que implica contener las actividades normativas del catastro, así como de actualización de padrones y cartografía en forma central, incluyendo las funciones de valuación, rectificación de valores y la fiscalización y, por el otro, desconcentrar la mayor cantidad posible de información catastral y realizar la transferencia de las actividades de actualización a las oficinas rentísticas, por medio de mecanismos

45 "...función principal está orientada a la administración de los recursos que posee el municipio como son los humanos, financieros, materiales y técnicos. Ello implica nuevamente tener una clara visión del proceso administrativo – como un proceso integral – que sostiene la gestión, recuperando las inquietudes vertidas para planeación, seguimiento, vigilancia, información, etcétera." Medina Giop Alejandro. Op. cit. p. 354.

interactivos de modificación de padrones y cartografía, y, la descentralización de las funciones de valuación y revalorización de los inmuebles.

Se pretende contar con los equipos de cómputo y los programas necesarios para operar los padrones catastrales en forma automatizada, integrándose a una red de informática Municipal, la cual sería elemento fundamental para un sistema catastral moderno, que haga posible el acceso a la información catastral de una manera ágil, flexible y rápida, guardando la máxima seguridad.

Respecto al sistema gráfico y alfanumérico, relativo a la liga de las bases de datos fiscales con las cartográficas, éstas tendrán que ser diseñadas con niveles de seguridad para su acceso, pero con la posibilidad que puedan interactuar sobre ellas, y no sólo para consultas sino de afectación directa a los padrones impositivos, lo que en una primera etapa, solo permitirían las modificaciones a datos administrativos del padrón para depurar datos que no afecten la base de la tributación, posteriormente, en etapas de evolución de acuerdo con la capacitación y la consolidación de la normatividad catastral, se irían descentralizando las operaciones sobre la cartografía y las bases de cobro.

3.4. Estrategias de implantación del Sistema Municipal de Información.

En los últimos años, el desarrollo del catastro en el Estado de México como en prácticamente todas las entidades federativas del país, ha sido poco satisfactorio, con una degradación y obsolescencia de los métodos y las fuentes de información ligadas a la propiedad raíz.

Para la elaboración de una política pública de catastro urbano para el municipio de Tlalnepantla de Baz, se propuso, la actualización de los registros catastrales y la incorporación de los predios urbanos faltantes, que permitan la integración global de nuevas alternativas de organización y administración.

Según las cifras del Censo General Población y Vivienda de 1990, Tlalnepantla contó con 703,106 habitantes 9.6% menor a la cifra registrada en 1980 que fue de 635,608. En contraste, el número de predios catastrados se ha incrementado de tal forma que en 1974 se tenían 75,548, en 1987 se registraron 105,280 y a mediados de 1991 la cifra aumentaba a 118,677 conforme al padrón fiscal. Los datos anteriores nos dan un crecimiento promedio de 2,537 predios por año para todo el período y de 3,349 predios para los últimos cuatro años, lo cual muestra una correlación con el número de habitantes que presenta el último censo.

De acuerdo con el conteo realizado y basado en una revisión cartográfica, se detectó que de los 161 planos catastrales (existentes en la delegación catastral en Tlalnepantla), se encontraron 40,478 predios urbanos y 751 industriales, proyectando sobre la base de los 684 planos existentes que conforman cobertura del universo territorial del municipio de

Tlalnepantla, y que representan a 161,912 predios urbanos y 3,004 predios industriales, lo que significa una evasión del 41% y 115% respectivamente, para cada uno de los tipos de predios mencionados, lo que indica un alto nivel de desarticulación en la información manejado por la Administración Municipal. De los predios registrados 118,677, según el padrón catastral, 1,398 de ellos son industriales, con un valor total de 1 billón 30 mil millones, que corresponde al 33% del valor de la propiedad del municipio.

El total de predios se encuentran contenidos en 4,361 manzanas, lo que representa un promedio de 27.3 predios por manzana. Sin embargo, datos arrojados a través de la revisión cartográfica, han sufrido modificaciones por los diversos programas de actualización, y que para el año de 1992, tales modificaciones no habían sido incorporadas oficialmente por el Instituto Catastral, a través de su padrón y no se utilizan, ni están disponibles, para el Municipio, toda vez que el padrón está centralizado en dicho Instituto.

El padrón catastral en el Municipio contiene 118,877 predios registrados en 23 zonas de control catastral que cubren una superficie de 41'407,626 m² y un valor total de 3 billones 145 mil millones de pesos de acuerdo con la recaudación fiscal de 1991.

La información contenida en los registros del padrón catastral, es deficiente y en muchos de los casos inexacta, incompleta y desactualizada, el Sistema Municipal de Información permite, reconstruir el padrón con nuevas categorías que conlleven a la conformación de un padrón con múltiples utilidades y finalidades y, sobre todo que permita mostrar la topología urbana con las características gráficas y alfanuméricas de la realidad imperante y siempre cambiante del territorio municipal.

Los formatos que significan modificaciones al padrón, por ejemplo: Manifestaciones de Traslado de Dominio, de construcción, de subdivisión, etc., datos que no se tramitan directamente en el Municipio, sino que son transferidos al Instituto Catastral del Estado, para su captura y procesamiento a escala central, son devueltas a éste con un desfase de tiempo mayor a un semestre. Esto reafirma que en tanto el municipio no sea dueño de los padrones impositivos, los avances de autonomía municipal no son viables, bajo esta mecánica.

Además, los valores comerciales determinados por los Peritos Valuadores, no son verificados por ninguna supervisión técnica en ese aspecto, tampoco se lleva a cabo el control automatizado de las propiedades, pues existen formatos para capturar todos los cambios, pero sólo se usan los de manifestación de construcción y el resto ha caído en desuso como la Obra Pública, Demoliciones, Fraccionamientos, etc., y finalmente existen problemas en el análisis del contenido del padrón catastral y predial.

El sistema catastral actual en los municipios es demasiado estático porque se tiene una severa desactualización, entre los predios urbanos registrados, con las normas de valuación para los terrenos y para edificaciones habitacionales y comerciales, y con el nivel de ingresos por concepto predial.

La propuesta a la problemática planteada, es la elaboración de una cartografía catastral urbana automatizada, integrada por información oportuna, útil, confiable y puesta al día, con un padrón que reúna estas características, tanto para fines fiscales como para fines multiutilitarios y multifinalitarios, y la construcción del Sistema Municipal de Información que permita el fortalecimiento de la Administración Pública Municipal y la autonomía del gobierno local.⁴⁶

La estrategia planeada para el caso del Municipio de Tlalnepantla se planteó en cinco puntos:

- 1) En el ámbito fiscal, que comprende el combate a las pérdidas fiscales por evasión y rezago, se propuso actualizar la cartografía catastral incorporándola a un sistema cartográfico automatizado.
- 2) La actualización de la valorización catastral es una estrategia que se traduce, en la actualización de los valores unitarios e individuales de los registros catastrales que lo permitan y, posteriormente construir un modelo para poner al día los valores prediales y mecanizar el proceso de revaluación periódica general e individual.
- 3) La incorporación de personal técnico capacitado para desarrollar los trabajos especializados que requiere el modelo.
- 4) Descentralización de las funciones catastrales en las oficinas rentísticas, sin demérito de las facultades de control y normatividad que correspondan al Estado y al propio municipio.⁴⁷
- 5) Aprovechamiento de la función multiutilitaria y multifinalitaria del catastro.

Respecto al sistema cartográfico automatizado se prevén métodos fotogramétricos óptimos para el levantamiento catastral y un sistema actualizado y adecuado a los instructivos de avalúo y realización de las valuaciones individuales.

Para la implantación y estructuración del Sistema Municipal de Información dentro de la legislación, se generen propuestas para la modificación a la Ley de Hacienda Municipal y las referidas al Impuesto Predial, éste deberá revisar en sus bases y tasas, simplificar el contenido de las tablas de clasificación de inmuebles y ajustar, los niveles de recaudación

⁴⁶ Cuando el municipio genera condiciones propicias, los decisores pueden actuar con un mayor rango de autonomía en relación con los recursos y presiones de otros niveles de gobierno, la relación con respecto a las determinantes programáticas y normativas del centro permanece, pero la línea autoritaria es más tenue. A su vez, las condiciones abren la posibilidad para una emergencia de un mayor número de grupos preocupados por cristalizar sus intereses en las decisiones de política pública." García del Castillo Rodolfo. Op. cit. p. 321.

⁴⁷ Parte del problema en este sentido se debe a que las oficinas centrales del Instituto Catastral, quienes cuentan con equipo para el manejo automatizado de la cartografía, se encuentran en la capital del Estado (Toluca), por lo que las actividades se centralizan y los resultados o avances en materia catastral no llegan en el ámbito municipal. Los controles en esta esfera se llevan por conducto del Centro de Cómputo Regional, dependiente de la Delegación Fiscal de Tlalnepantla, quienes a su vez, dependen del Sistema Estatal de Informática. Los sistemas existentes, sobre todo en área fiscal, son completos y eficientes, se encuentran funcionando desde hace muchos años y se han ido perfeccionando con el tiempo, sin embargo, su diseño está enfocado a las necesidades estatales y un cambio a la esfera municipal implicaría la creación de un sistema que solucione las necesidades locales y permita la participación múltiple en la integración y mantenimiento del Banco de Datos, conservando los vínculos necesarios con el Gobierno Estatal para cumplir con la normatividad técnica y política que sea procedente.

deseados. También se debe prever la posibilidad del pago del Impuesto Predial en Bancos (artículo 19).

Con relación al Impuesto sobre Traslación de Dominio y otras operaciones con Bienes Inmuebles, se deberán otorgar facultades al municipio para llevar un registro de valuadores que tenga validez estatal (artículo 37). La base y tasa se deberán ajustar a los niveles propuestos por el municipio, para lograr el impacto fiscal deseado (artículo 38).

Se deberá incluir un capítulo a los Derechos prestados por las autoridades municipales de catastro. (Decimoctavo).

También en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, se deberán incluir los derechos por servicios catastrales municipales (artículo 1º); revisar el monto de la bonificación por pago anual de predial, en relación con las tasas de interés vigentes a la fecha, así como de los niveles de impacto que se pretendan con la actualización de las bases (artículo 9º); determinar si es procedente la prórroga de vigencia de valores y zonas catastrales de 1989. (artículo 10º); y definir si es procedente la sobretasa al Impuesto Predial (artículo 11º).

Se plantea un anteproyecto de reformas y adiciones a diversas leyes y reglamentos, en el marco jurídico institucional en que se sustentan las actividades de las actividades de la Administración Pública Catastral en el Estado de México, se conforma con el contenido del artículo 115 de la Constitución de la República por una parte. Además, con un conjunto de ordenamientos y disposiciones de carácter jurídico local que fueron analizadas y adecuadas al funcionamiento de los catastros municipales y a la administración del impuesto predial, por lo que, en caso de persistir la actual base de valor para este gravamen, las modificaciones procedentes serán mínimas, y se enfocan al ajuste de bases y tasas para lograr los niveles de recaudación deseados, así como para restituir al municipio sus facultades en la administración del impuesto predial.⁴⁸

Código Fiscal Municipal.

En el caso de que se decida establecer un órgano independiente para el manejo del catastro y del impuesto predial, será necesario incluir al responsable del mismo y definir también, su facultad de delegación hacia los jefes de departamento, de oficina o delegaciones municipales, según sea procedente; legitimando las resoluciones y notificaciones, considerar las infracciones y sanciones en materia de catastro para dar el apoyo a la autoridad municipal, para el trámite de aclaraciones y reconsideraciones.

Anteproyecto de modificaciones a la Ley de catastro del Estado de México.

48 "El mayor cuestionamiento es la visión limitativa de concebir al municipio como un órgano de administración o un simple espacio de una división política. Una cosa es que el municipio pueda situarse como elemento de una fórmula de descentralización administrativa por región, y otra que se demuestre que se reduce a una mera expresión administrativista. Esta encomienda es indemostrable en virtud de la posición originaria del municipio en la formación del poder político que históricamente han tenido los gobiernos de comunidad " Janetti Díaz María Emilia y Arturo Pontífes Martínez, Op. cit. p. 64.

- Otorgar facultades a los municipios para el registro y control de los peritos valuadores, bajo la normatividad que la autoridad estatal emita.
- Delegar a los municipios que se establezcan sus catastros, las facultades y atribuciones para el trámite de aclaraciones, reconsideraciones, infracciones y sanciones.

Anteproyecto de reformas y adiciones a la Ley de Hacienda Municipal.

Para esta Ley habrán de elaborarse las siguientes modificaciones y /o adiciones referidas al:

Impuesto Predial.

- La modificación a los rangos de valor que se tomen para cada tasa.
- La incorporación del término "Autoridad Catastral", además de la Tesorería Municipal, en caso de que se establezca un órgano independiente de la misma para administrar el catastro y el impuesto predial.

Impuesto sobre Traslación de Dominio.

- Art. 37, I. B Para adecuar a la delegación del control de peritos en el ámbito Municipal.
- Considerar la tasa aplicable para el caso de predios revaluados.

Derechos

Incluir los que se generen por las autoridades catastrales municipales que refieran a la certificación de planos y levantamiento topográficos, información predial, planos catastrales, trabajos técnicos sobre deslindes, claves y valores catastrales principalmente.

La conformación del Sistema Municipal de Información, basado en la actualización del catastro como fuente de información del territorio municipal, muestra la posibilidad de la viabilidad del proyecto en su autofinanciamiento y los impactos en la obra pública municipal, lo cual permite ir consolidando la autonomía local.⁴⁹

La estructura de esta política pública hace necesaria la formulación y aplicación de algunas estrategias que conduzcan a la instrumentación de un catastro operativo y moderno, que logre los objetivos y realice las políticas de autonomía municipal.

49 La vinculación de los municipios con entidades federales, como es el caso de BANOBRAS, permiten romper el cerco estatal al que están impuestos los municipios, ya que por medio de estos convenios se obtiene financiamiento para proyectos técnicos, como en éste caso el catastro municipal, que con los resultados de la actualización catastral es factible el endeudamiento interno, mismo que se solventa en menos de seis meses, después de contratado el convenio.

La oportunidad de los municipios de lograr convenios con organismos federales, como lo es el caso de BANOBRAS, puede obtener financiamientos para la modernización de la administración pública municipal, ya que con organismos de este tipo se pueden realizar inversiones, que no sólo apoyan el crecimiento de una sólida infraestructura municipal y estatal, sino que demuestran un alto sentido de justicia social desplegado por los gobiernos municipal y estatal, como se ve en los montos invertidos en los programas de obras que ya se encuentran en ejecución. De tales inversiones forma parte el Programa de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Modernización de Sistemas Catastrales y de Administración de Gravámenes Locales a la Propiedad Raíz.

La modernización del catastro busca establecer un sistema multiutilitario y multifinalitario, es decir, capaz de resolver los problemas que conlleva el desarrollo contemporáneo. La estrategia supone varias acciones complementarias. Entre ellas destacan:

1. El establecimiento de un sistema cartográfico automatizado, que permita el diseño de planes apropiados a cada situación concreta.
2. El diseño e implantación de sistemas y procedimientos ágiles que deriven en un padrón gráfico y alfanumérico depurado, uniforme y mecanizado, capaz de actualizarse y complementarse con la información que se genere en todo momento.
3. La adecuada realización de la delimitación geográfica del espacio físico de las dos zonas urbanas, la delimitación temporal que establece el período al que se refiere la información levantada y, la delimitación conceptual que determina el universo de datos a captar.
4. El conocimiento exacto de la situación jurídica que guardan la tenencia de la tierra y la propiedad raíz en el municipio.
5. La recopilación constante de datos actuales acerca de los usos presente y potencial de la tierra urbana.
6. La determinación de la periodicidad con que se deberá levantar la información catastral, clasificando las capturas continuas, periódicas, esporádicas y únicas.

Para ello, es necesario aprovechar al máximo la infraestructura catastral existente, con objeto de optimizar tales recursos al mismo tiempo que se plantea su modernización.

Las estrategias de índole fiscal, se orientan principalmente a los siguientes objetivos:

- Ajustar las tasas de tributación predial y de adquisición de bienes inmuebles con objeto de no sobrepasar notoriamente los niveles de pago aceptables.
- Diferenciar las tasas y bases entre las zonas recatastradas y las que no lo han sido, para facilitar el cambio de sistemas.
- Enfatizar la acción de equidad en la base de tributación proporcionada por la recatastración.
- Modificar el concepto que se ha desarrollado a partir del empleo inadecuado de los instrumentos catastrales y fiscales; es decir, la creencia de que no se pueden utilizar valores comerciales o cercanos a ellos porque son demasiado altos y son objeto de negociación para fines impositivos.
- Permitir la participación de los grupos representativos y de la sociedad involucrada en el sistema, dentro del proceso de fijación y aprobación de valores unitarios (o los que procedan con un nuevo esquema de tributación).

El comportamiento del rezago es uno de los problemas fiscales que presenta volúmenes irregulares. Ello se debe principalmente a la falta de un seguimiento a fondo de los casos difíciles para depurar la cartera vencida, con el modelo de catastro multiutilitario y

multifinalitario se generan nuevas cuentas al capturar causantes que no están acostumbrados a cumplir con sus obligaciones fiscales y supone un mayor esfuerzo para lograr el cobro de los créditos, esto implica la necesidad de mejorar los mecanismos administrativos existentes, así como de disponer de la capacidad suficiente para atender a un volumen mayor de morosos y solucionar el problema del rezago anterior al proyecto.

De una manera semejante a la señalada para el rezago, los factores que inciden en el crecimiento de los volúmenes de evasión fiscal son, sobre todo, de carácter administrativas. En efecto, actualmente no existe una estructura suficiente que se responsabilice del control cabal y activo de los causantes, ni se cuenta con los procedimientos administrativos para la coordinación que dicho control requiere para operar en forma eficiente, es necesario, instrumentar estos recursos que, además, evitarán que la evasión se convierta en un problema de proporciones difíciles de manejar.

La realización de estas estrategias representan un costo administrativo adicional, por ello, conviene separar los registros y ejercer un control preciso de los gastos en que se incurre con este programa, así como de los resultados obtenidos, a fin de evaluar constantemente las acciones ejercidas y el beneficio generado, en función de la cantidad de evasores detectados y el monto del impuesto cobrado. Mientras que los gastos no excedan a la recuperación, se justifican fácilmente. Más aún, conviene seguir con el programa aunque en ciertos casos los gastos necesarios superen a la recuperación, para poder modificar las actuales bases y tasas, sin alejarse de los principios de Derecho Fiscal.

La parte del valor catastral (la base del impuesto predial) que se tomaría, debe fijarse definitivamente cuando ya se tengan actualizados los valores unitarios para diseñar modelos y procesarlos electrónicamente, a fin de no apartarse de los niveles de recaudación esperados, por lo que este elemento fiscal deberá incorporarse en la Ley de Ingresos a fin de que se apruebe durante el mes de diciembre, como se ha venido realizando.

Respecto a las tasas vigentes se pueden conservar por uniformidad en el Estado de México, la sobretasa del 50%, que se encuentra vigente, se puede manejar en función de los resultados de la revaluación, estableciendo las excepciones en la Ley de Ingresos para adecuar las bases nuevas al nivel de recaudación deseado.

Es una práctica común que los porcentajes o tasas a aplicar, se obtienen con base en las que se utilizan con mayor frecuencia en el ámbito nacional y que son del orden del 10 al millar anual, tomando en cuenta también el salario mínimo general por zona económica como índice para efectos del pago de impuestos. Esta referencia facilita la actualización de las tasas de acuerdo al comportamiento de la inflación.

Los componentes que se refieren a la cartografía, valuación y levantamiento de la información de campo, para realizar los levantamientos catastrales, para obtener una cartografía adecuada, necesita de la revisión de los vuelos fotogramétricos, del control

geodésico y topográfico, del apoyo terrestre en zonas urbanas, de la restitución fotogramétrica, del dibujo de planos catastrales, en su caso, la digitalización, del levantamiento catastral, y de la digitalización de la cartografía catastral.

Esta debe realizarse de tal manera que cumpla con los requisitos de una adecuada cartografía catastral y con las necesidades propias de los Gobiernos Estatal y Municipal; capaz de ser actualizada constantemente; y pueda ser puesta a la venta, de modo que tanto el sector público como el privado puedan adquirirla. Es necesario elaborar un programa de actualización cartográfica periódica, a fin de detectar los cambios que escapan a la operación rutinaria del sistema.

Lo anterior permite integrar la administración del catastro a través de un órgano Municipal de catastro y contar con la cartografía catastral urbana en todo el municipio e instrumentar la operación del sistema y las funciones que lo actualicen continuamente.

Por lo general, se recomienda la obtención de una fotografía aérea, con las siguientes escalas:

- 1:4 500 para la zona urbana que servirá para realizar la restitución fotogramétrica de la cartografía catastral, que permite focalizar manzanas por bloques y la definición de las colonias nominales, cuantificando las necesidades por agrupación de bloques y necesidades homólogas a la estructura de topología urbana de cada colonia.
- 1:25 000 para el municipio que sirve para realizar mosaicos 1:5 000 y a partir de ellos, planos índices actualizados, y la generación del atlas municipal que contenga las zonas de riesgo y conflicto, así como la definición de la planificación urbana de conjunto sobre el territorio.
- 1:10000 para tener la identificación del territorio municipal por colonia nominal, manzana y predio, mismo que contiene la nomenclatura, niveles de calle, y se le agregan atributos de contenidos de infraestructura urbana, es decir, servicios que se otorgan por inmueble y colonia catastral.

Con base a tales estrategias será posible llegar a la simplificación de los instructivos de valuación de predios urbanos, incluyendo terrenos y edificaciones habitacionales, comerciales e industriales; establecer un modelo de actualización de valores unitarios de tierra que capten los valores comerciales para medir su impacto, donde se proyecten y establezcan los valores catastrales, y se disponga de las herramientas que actualicen periódicamente los valores catastrales apoyados en una sana política fiscal; así mismo será posible establecer un modelo que determine y actualice los valores unitarios de las edificaciones, logrando así conocer todos los tipos de edificación con su respectiva descripción y contar con valores actualizados.

Otro aspecto que hace posible el avance en la valuación es la mecanización del proceso para calcular los valores, además, durante la visita física del inmueble para la práctica del

avalúo debe realizarse la actualización, así como, la corrección de los errores e imprecisiones que suelen ocurrir, sobre todo en la delimitación de los predios en aquellas propiedades que sufrieron cambios después de efectuado el levantamiento. Son de especial importancia las construcciones o las ampliaciones a las que ya estaban en pie, así como los datos administrativos que se refieren a los predios, para depurar el padrón catastral e impositivo.

Respecto al cruzamiento de la información catastral, se debe tomar en cuenta que existe el archivo fiscal y que los nuevos datos que se levantan en el momento, deben corresponder a la misma clave catastral.

De ahí que resulte imprescindible contar con la seguridad de que las claves que se asignan a la nueva cartografía coincidan con las que ya están en uso dentro del sistema de catastro y deben ser depurados con las del padrón fiscal para que se eliminen las diferencias actuales y se evite el desorden en el futuro.

En el rubro de cruce de padrones es indispensable prever y evitar errores en tres variables:

- La conservación de la información.
- La agregación de los datos de nueva adquisición o los actualizados, según el caso, al levantar la información, y
- Prever el manejo del rezago.

En la información catastral, debe tomarse en cuenta que para los procesos de actualización, no es posible obtener toda la información en el momento de llevar a cabo el levantamiento y la visita valuadora sin obtener la totalidad de la información catastral necesaria para valorar, así como, calcular el impuesto y girar las notificaciones y boletas prediales.

Lo anterior constituye un problema en el caso de los predios baldíos; para ellos es necesario prever un programa especial y aprovechar también, la información del padrón fiscal.

Asimismo, es necesario integrar y recopilar la información externa para integrarla a los padrones impositivos:

- Registro Público de la Propiedad,
- Registro Federal de Contribuyentes.

Ambos puntos requieren especial atención al elaborar las políticas de administración entre el municipio, el Gobierno Estatal y Federal.

Lo anterior supone una constante labor de convencimiento a las otras dependencias municipales y estatales, e incluso se plantea la necesidad de realizar visitas periódicas, en su caso, para recabar físicamente la información que se requiere.

Respecto a la programación, la notificación de los nuevos valores debe ser bimestral, del mismo modo, para el giro de las nuevas boletas prediales. Igualmente, es necesario hacer el giro de diferencias en el pago del impuesto predial cuando dicho pago se efectúa anualmente.

En el renglón de mantenimiento y actualización de la información catastral, los elementos básicos a actualizar son las claves, identificación del predio e identificación personal, además de todos los datos administrativos que complementan estos identificadores.

También es importante considerar posibles cambios en:

- Dominio (compras y ventas de inmuebles, ampliación de construcciones, etc.);
- Los límites de los predios, y
- El valor del lote: modificaciones por mejoras, cambios en el uso del inmueble, variaciones por factores que influyen en el valor.

Estos cambios se captan a través de las operaciones establecidas en las disposiciones respectivas (traslación de dominio, fraccionamientos, divisiones, fusiones, etc.) de ahí que las fuentes de información a actualizar son propias de los usuarios del sistema catastral.

Donde no se pueda llevar a cabo un control y registro constante y completo de los cambios que sufre la propiedad raíz, es necesario establecer un sistema de inspección periódica en el Registro Público de la Propiedad y en el campo (inspecciones terrestres y vuelos fotogramétricos).

La naturaleza de las estrategias jurídico políticas, se ubican fundamentalmente en el ámbito de los fenómenos sociales, tales estrategias de previsión, organización de los lineamientos, formas y procedimientos articulados y programáticos, tanto de los señalamientos jurídicos y las aplicaciones en los hechos de la política de la administración pública Municipal, como también las reacciones y actitudes que asumen o asumirán sus destinatarios.

Los esquemas de fiscalización al estar calendarizados durante el año fiscal, privilegiarán el primer trimestre, donde se otorgarán descuentos sustantivos en cada mes con proporcionalidad del 15%, 10% y 8%, respectivamente, a efecto de estimular la recaudación sobre las tasas preferenciales de descuento, éstas se estiman de acuerdo con los alcances de contar con solvencia presupuestal para iniciar proyectos anuales. Para el segundo trimestre se inicia el esquema de fiscalización para recuperar el rezago y atraer a los contribuyentes morosos, estas dos etapas, deben estar articuladas con campañas de difusión sobre las bondades de los descuentos y en el caso de la fiscalización informar con oportunidad para consolidar el proceso jurídico de cobranza.

Sin embargo, aún cuando las operaciones con bienes raíces obedecen a las condiciones de mercado y los impuestos son tan solo uno de los múltiples factores que lo influyen, la carga mayor puede generar reacciones para evadir su pago, así como actitudes negativas

en el ámbito político; aquí la importancia de que el efecto de la actualización catastral deberá incorporar en el proceso de identificación y censo de los inmuebles a la población civil, a efecto de disminuir o eliminar las inconformidades por el pago del impuesto, en paralelo deberá otorgarse la oportunidad de actualizar la nomenclatura de la parte urbana del municipio, esta actividad permea la oportunidad de otorgar los números oficiales a cada inmueble con costos mínimos y con la entrega de la documentación oficial que lo acredite. Por un lado es transparente el proceso y se observa por la ciudadanía como una acción de gobierno, que le favorece en consenso y legitima al gobierno en turno. Aunado a que se logra identificar a los líderes naturales de las colonias que integran el bando Municipal, lo que a su vez pone de manifiesto el hecho de la participación social, en la integración del Sistema Municipal de Información, y la conformación del Plan de Desarrollo Urbano Municipal, mismo que sería validado por la sociedad civil.

Los impactos políticos de los incrementos en las tasas y tarifas para pago de los impuestos locales, (Predial, Translación de Dominio etc.) no serán fuertes en la medida que participe la sociedad civil y que, además, los frutos de la recaudación se reviertan en el desarrollo urbano, así como la creación y mantenimiento de la infraestructura urbana (vialidades, guarniciones, pavimentación, alumbrado eléctrico, seguridad pública, actualización de la nomenclatura y números oficiales de los inmuebles, etc.).

Para efectos de estimación del costo-beneficio, se puede tomar un incremento conservador de 2.0 veces, con lo cual se tendrá una recaudación óptima a partir del año en que entre en vigor la actualización de las bases.

La autonomía política y la autonomía económica, así como la libre administración de la Hacienda pública Municipal, son propósitos que el Constituyente de 1917 dejó asentados con toda claridad proveyendo para su alcance entre otras medidas, la concurrencia de los municipios con el Estado en la prestación de servicios; la coordinación y asociación entre los municipios y que el Gobierno del Estado se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones.

Como se advierte, la participación de los municipios en la organización y manejo de la Administración Pública Municipal en materia catastral, no sólo debe impulsarse y apoyarse en tanto que es mandato Constitucional, sino que, además, presenta grandes conveniencias y ventajas desde el punto de vista estratégico, toda vez que normalmente es mayor y más cercana la identificación entre los particulares y los Gobiernos Municipales. Obviamente con la coparticipación entre el Municipio y el Estado, debe darse en aras de ir alcanzando en forma ascendente mayor eficacia de su parte y establecer las previsiones necesarias, a fin de evitar vacíos de presencia institucional, así como cualquier asomo de anarquía que pudiera poner en peligro la armonía política, social o técnica, tanto intermunicipal como del Estado con el Municipio.

Durante la ejecución de la política pública catastral, deberá mantenerse una estrecha relación entre las autoridades municipales y estatales del área para buscar los vínculos necesarios a fin de que la propia población participe en forma sostenida y creciente en el proyecto y su posterior actualización.

Los hechos y fenómenos sociales exógenos a la materia catastral, no necesariamente son ajenos a ella; por lo que siempre deberá tenerse el cuidado y la previsión sobre los diversos factores sociales, los tiempos y las circunstancias en que se plantea la reforma, todo ello con el propósito de evitar obstáculos que pudieran distorsionar los procedimientos, y objetivos de la modernización.

Los elementos existentes en el artículo 115 Constitucional consideran en forma implícita, el tiempo necesario para que las administraciones municipales se desarrollen y tecnifiquen a efecto de estar en condiciones de cumplir con plenitud el conjunto de atribuciones y funciones que le corresponden. Mientras tanto, los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

Esta participación del Estado debe modificarse para continuar con el mejoramiento de la calidad y eficiencia en la administración pública de ambas esferas de Gobierno, asumiendo el municipio las funciones catastrales que legalmente le han sido conferidas y administrando directamente el Impuesto Predial fundamentalmente y los impuestos locales municipales.

Ahora bien, si tomamos en consideración el alto y denso déficit que tienen los propósitos tributarios dentro del universo de la Administración Pública Municipal en materia catastral, así como la naturaleza altamente técnica del conjunto de elementos y componentes, formas y procedimientos, instructivos y metodológicas que constituyen el catastro, podemos afirmar que el gobierno del Estado a través del Poder Ejecutivo debe conservar jurídicamente las facultades para dictar y establecer normas que le permitan conservar la unidad del Estado en materia de información, en los términos que fija la Constitución Política del Estado y la respectiva Ley.⁵⁰

50 Los contenidos que aporta el catastro multiutilitario y multifinilarario ofrecen una riqueza de información que empieza a generarse desde la etapa de planeación, la cual implica la realización de una extensa investigación, a fin de conocer el estado actual de cada área y continúa con el vuelo fotogramétrico, el cual proporciona diferentes productos fotográficos como los siguientes:

- Copias de contacto a diferentes escalas,
- Índices de vuelo.
- Mosaicos fotográficos semi-rectificados y
- ampliificaciones.

La etapa siguiente es apoyo terrestre que también proporciona diversos productos:

- Planos con puntos de apoyo terrestre,
- croquis de identificación de puntos, monumentos y mojoneeras y
- listados de coordenadas.

El levantamiento topográfico y la restitución fotogramétrica dan lugar principalmente a planos catastrales. Finalmente, la valuación, que incluye la visita directa, proporciona, además de valiosos datos socioeconómicos, la siguiente información:

- Valores unitarios.

Las bases de datos comunes se pueden capturar centralmente y su utilización se debe descentralizar en las diferentes áreas operativas. Cuando sea necesario o conveniente, se desarrollen también bases de datos particulares para funciones específicas.

- Regularización de la tenencia de la tierra.

Promover la regularización de la tenencia de la tierra en aquellas zonas que ya hayan sido catastradas, poniendo a disposición de las autoridades competentes.

El programa de levantamiento catastral de las zonas que estén pendientes de regularizar, o bien, promover estas regularizaciones con las autoridades responsables.

Utilizar la información del organismo encargado de la regularización, a fin de incorporarla al sistema catastral, previa revisión (en cuanto a confiabilidad y grados de precisión), y complementación de la información (Claves, superficies de terreno, construcciones, domicilio de ubicación, etc.).

- Registro Público de la Propiedad.

Se considera que, en el contexto de la presente política pública, no es conveniente promover el establecimiento de un sistema catastral jurídico que vincularía muy estrechamente el catastro con el Registro Público de la Propiedad, vinculación que requeriría de profundos cambios jurídicos y estructurales.

Sin embargo, a fin de promover una mayor seguridad jurídica en la propiedad raíz y mayores garantías para inversiones, entre otras, conviene verificar el cumplimiento de una serie de propuestas esenciales.

En zonas catastradas, el Registro Público de la Propiedad, sólo inscribirá un predio si cuenta con una constancia de la clave catastral (o cuenta predial en su caso) que será incluida en la escritura. Asimismo deberá asentar también la superficie del predio como consta en los registros catastrales. El órgano de Catastro Municipal se encargará del otorgamiento de estos informes o constancias como un servicio a los notarios, propietarios o interesados.

Por otra parte el catastro municipal deberá registrar en estos casos, el número del Registro Público de la Propiedad, a fin de poder cruzar en todo momento, la información catastral con la registral, ligada a la propiedad raíz.

Respecto a la actualización de la cartografía se requiere del levantamiento y de la comprobación de ciertos datos cartográficos. Para ello, se realizan los levantamientos topográficos individuales que sean necesarios, o bien, tratándose de cambios generales y frecuentes en una misma zona, se obtiene una nueva fotografía aérea que servirá de base para comparar la cartografía existente con la nueva realidad.

-
- Valores de terrenos.
 - Valores de construcción.
 - Datos sobre los habitantes y
 - Datos sobre sus propiedades.

Ahora bien, la actualización es necesaria por los cambios que sufren los predios con el transcurso del tiempo, las modificaciones que deben ser actualizadas son las siguientes:

- Cambios de límites en los terrenos urbanos, que se deben a fusiones o subdivisiones y obras públicas que los afecten en una u otra forma.
- Operaciones de compraventa, que implican cambios de dominio.
- Variaciones en el valor del terreno urbano, ocasionadas por mejoras, cambios en el uso del inmueble y modificaciones en los factores que influyen en el valor, como la acción de fuerzas económicas, regionales, sociales, políticas o urbanas.

Tales cambios se efectúan a través de diversas operaciones previstas en las legislaciones aplicables a cada caso: Fraccionamientos, nuevas construcciones, licencias de construcción, concesiones, cambios en los límites territoriales, traslado de dominio, subdivisiones y/o fusiones de predios y procesos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

Deben de actualizarse los datos que los usuarios del sistema catastral aporten, ya que ellos constituyen las fuentes de información a este respecto.

En el caso particular de los municipios en México, donde existen ineficiencias en las disposiciones pertinentes o deficiencias administrativas en los organismos públicos y ello impide el registro oportuno de los cambios que sufre la propiedad raíz, se requiere de un mecanismo eficiente de inspección periódica que deberá llevarse a cabo y complementándose con visitas físicas a los predios y a través de vuelos fotogramétricos que se comparen después con la cartografía catastral existente para detectar todos los cambios que se suscitaron en el período inspeccionado, con lo cual se definirán las tareas nuevas y se estará en condiciones de realizar la actualización de los cambios en toda la zona catastrada.

En un primer momento se tendría que controlar a la administración de Rentas y a las Receptorías en el municipio, haciendo los ajustes necesarios para que las funciones actuales que se refieren a otros municipios se separen de las mismas, elaborando los convenios correspondientes con el Gobierno Estatal para transferir los recursos humanos, materiales y tecnológicos que se requieran, y dotar de los elementos necesarios a todas las oficinas para que puedan realizar también las funciones catastrales que les sean asignadas, con el propósito de brindar un servicio completo a los causantes de la región controlada.

En una segunda etapa se procedería a revisar los mecanismos con fines a su automatización; las cargas de trabajo del personal, para las estructuras de organización y de salarios; y las posibilidades de utilizar sistemas externos de apoyo, como el servicio de correos para notificaciones y el de los bancos para la cobranza, para otorgar el mejor servicio posible a los causantes y evitar o reducir las cargas de trabajo extraordinarias.

Por tratarse de una política pública que se ejecutará sin suspender las actividades actuales y sin reasignar funciones de otras aéreas fuera del control de las actuales, se apoyará con el personal necesario a la oficina de catastro, para que puedan supervisar el proyecto sin descuidar las funciones actuales.

Para los efectos de la modernización y ampliación de los sistemas computarizados del municipio, es pertinente integrar sistemas computarizados modernos y técnicamente actualizados que cumplan con las características que la Administración Municipal requiere.

El sistema computarizado debe ser multiutilitario y multifinlitarario. Para tal efecto debe integrarse como una serie de subsistemas interdependientes que tengan acceso a bases de datos comunes.

Las bases de datos comunes se pueden capturar centralmente y su utilización se debe descentralizar en las diferentes oficinas regionales operativas que las utilicen y que desarrollan sus diferentes aplicaciones. Para las funciones de la administración catastral y dada la característica propia, el tipo especial de sistemas requeridos es de los llamados Sistemas Gráficos Interactivos. Para tal efecto se determina el tipo de equipo de computo y de los programas que se deben utilizar, de acuerdo con las posibilidades de cada ayuntamiento para adquirir equipo o utilizar el existente.⁵¹

Las funciones que se necesitan para el manejo del padrón, es contar con un módulo que permita dar de alta en los padrones impositivos la siguiente información:

- Información del predio.
- Información de las construcciones.
- Eliminación de la información del predio, obsoleta o no perteneciente al predio o propietario.
- Cambios a la información del predio exceptuando la clave del predio.
- Consultas a la información por:

Clave catastral.

Nombre del Propietario.

Dirección.

- Manejo de claves de acceso para asegurar la integridad de la información.

El sistema computarizado de catastro regional debe ser integral, modular y accesible. Los módulos básicos deben ser: padrón catastral, administración del sistema de cobros y sistema automatizado de valuación.

Otra característica sumamente importante del Sistema Municipal de Información es que debe ser lo suficientemente sencillo para su operación, de tal forma que la capacitación del

⁵¹ " Ello significa trasladar no solo la tecnología del centro a la periferia sino fundamentalmente que los estados y los municipios asuman la iniciativa de crear en su propio territorio las condiciones tecnológicas, organizativas y productivas indispensables para que, de manera autónoma, a la vez que compartiendo esfuerzos con la federación, multipliquen su riqueza y mejoren el bienestar de su población." García del Castillo Rodolfo. Op.cit. p. 318.

personal sea mínima, considerando las limitaciones de las oficinas regionales en este renglón. También, los programas deben estar diseñados para impedir al máximo posible errores de captura y actualización. La última característica deseable en el sistema es que tenga claves para controlar el acceso del personal a las diferentes funciones catastrales.

El modelo del Sistema Municipal de Información será supervisado en su avance y en la calidad de los trabajos, por el ayuntamiento, y por el órgano catastral que se establezca para lo cual se crearán áreas en el ámbito de acción, que se encarguen de la parte del proceso que corresponde a las funciones del departamento al cual pertenecen.

En esta supervisión participará personal de las oficinas rentísticas del municipio, con el propósito de que se vayan capacitando y puedan, al finalizar el proyecto en su área, iniciar la actualización de la nueva información catastral.

Para poder llevar a cabo el proyecto catastral, es preciso contar con la colaboración de los causantes, y conviene realizar una campaña de orientación al público.

La política pública de esta campaña deberá incluir:

- Un estudio de receptividad de la población civil ante el catastro.
- Indagar actitudes de la población civil ante la realización del catastro.
- Evaluar los resultados para proporcionar elementos para la realización de la campaña de difusión del catastro en diferentes estratos y sectores sociales.
- Estudio de los medios más adecuados.
- Estudio de la campaña publicitaria por lo que se refiere a su presentación, eficiencia, sensibilización de la población civil ante la modernización del catastro y sus efectos generales.

Conviene programar, además actividades especiales como por ejemplo:

- Una campaña de empadronamiento voluntario de causantes omisos para reducir el impacto del nuevo sistema en sus efectos tributarios.
- Una campaña de sensibilización a los causantes por lo que se refiere a sus obligaciones tributarias.
- Una campaña de difusión de los efectos fiscales positivos que se derivan del nuevo sistema.

En este contexto, la presente política pública se contempla, además, a otros sectores de la opinión pública, tales como los medios de la comunicación social (tanto los medios impresos como los electrónicos), los líderes de opinión, los grupos de presión (industriales, comerciantes, sindicatos), y las asociaciones de profesionales.

Los objetivos generales de la campaña de orientación a alcanzar en el transcurso de la ejecución del proyecto catastral son:

- Asegurar la existencia de un clima propicio para las relaciones favorables entre el nuevo órgano de catastro Municipal y la sociedad civil.

- Crear y mantener estructuras y procesos de comunicación adecuados con los causantes y los demás sectores de la sociedad.
- Investigación social.
- Comunicación con la sociedad civil.
- Análisis y manejo de información.
- Comunicación interna y Publicaciones.

3.5. Impactos y beneficios.

Los beneficios que se obtuvieron en la instrumentación del Sistema Municipal de Información en el Municipio de Tlalnepantla de Baz, fue el iniciar de inmediato el proceso de implantación del modelo catastral con fines multiutilitarios y multifinalitarios, por ejemplo, el costo del proyecto de implantación fue de \$5,000 ⁵² millones de pesos, hoy cinco millones de pesos, se estimó que la recuperación se efectuaría al término del primer semestre de iniciada su instrumentación, sin embargo, la realidad fue otra y se logró tal recuperación al tercer mes; desde esta perspectiva el modelo del Sistema Municipal de Información es viable para la obtención de autonomía económica y por ende política.

La ruta que siguió el padrón muestra el universo de enriquecimiento del número de contribuyentes cautivos y con datos actualizados, se muestra su evolución progresiva:

NÚMERO DE PREDIOS EN EL PADRÓN POR AÑO							
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
101,816	102,125	165,425	175,428	183,528	187,481	191,425	196,565
INCREMENTO PORECENTUAL							
	10%	62%	11%	10%	10%	10%	10%
NÚMERO DE PREDIOS INCORPORADOS							
	309	63,300	10,003	8,100	3,953	3,944	5,140

Estas cifras fueron proporcionadas por la Dirección de Catastro Municipal, puede haber un sesgo de error en un rango del 20% al 25%, sin embargo, el avance fue positivo, porque en el primer año de su implantación se obtuvieron los siguientes beneficios, que redundaron en la calidad y la cantidad de los servicios proporcionados a la comunidad.

El incremento sustancial en el número de predios incorporados al padrón, se logra a raíz de la instrumentación del modelo en el año de 1992, y a partir de ese año se mantiene una relación estable respecto al crecimiento urbano, es decir edificaciones nuevas y ampliaciones de las mismas, además los registros se integran sin errores y sin duplicidad.

Se listan los beneficios obtenidos:

Autonomía y suficiencia económica del municipio.

Administración independiente del impuesto predial y su cobro.

⁵² Costo que se logró recuperar y que incluye desde el costo del vuelo aéreo, la fotogrametría, digitalización y generación de la cartografía, así como, la valuación directa y específica de inmuebles industriales, la incorporación al padrón de nuevos predios y por ende, ampliando el universo de contribuyentes, aunado a la compra del equipo de cómputo y la capacitación del personal que operó el sistema.

Depuración y actualización del padrón catastral.
Construcción del Sistema Gráfico catastral.
Incremento en el número de contribuyentes al padrón.
Regularización de la tenencia de la tierra.
Regularización de las construcciones.
Asignación de números oficiales.
Instalación gráfica de la nomenclatura de todo el territorio urbano del municipio.
Ampliación del edificio Público de la sede del Ayuntamiento Palacio Municipal.
Construcción del edificio para el cobro y administración del agua potable, Organismo Público Descentralizado del Agua Potable y Alcantarillado.
Construcción del Centro de Convenciones Municipal.
Construcción del Colegio de Policía.
Ampliación de avenidas, puentes vehiculares y peatonales.
Reforestación del territorio Municipal con la siembra de 100,000 árboles.
Centros de transbordo de recolección de basura y un centro de relleno sanitario.
Reubicación de asentamientos urbanos irregulares y recuperación del derecho de vía.
Construcción de vivienda unifamiliar para el personal sindicalizado del Ayuntamiento.
Consolidación del bando Municipal.
Recuperación e identificación del patrimonio inmobiliario del municipio.
Creación del centro del banco de datos histórico Municipal.
Construcción de la Ciudad Deportiva.
Adquisición de equipamiento urbano: patrullas, grúas, camiones recolectores de basura, camiones para el mantenimiento de la red hidráulica.
Elaboración de la carta urbana Municipal.
Elaboración del plan de desarrollo urbano 1992-2000, (usos del suelo).
Elaboración del Atlas Municipal de riesgos.
Pavimentación y bacheo.
Consolidación de las organizaciones urbano populares.

En general se obtuvo un avance sustancial en las mejoras urbanas y en la dotación de servicios, se destacan las más sobresalientes, y que son resultantes del financiamiento obtenido por la recuperación fiscal del cobro del predial y otros servicios, factor que solo fue posible con la instauración del catastro multiutilitario y multifinanciado circunscrito dentro del Sistema Municipal de Información.

Los resultados fueron posibles también gracias a la participación de la sociedad civil en la construcción del Sistema Municipal de Información, como ejemplo, se avaló el plan de desarrollo urbano 1992-2000, (usos del suelo) con el consenso de la sociedad civil, y en la asignación de la nomenclatura de las calles de sus propias colonias participaron activamente en el censo del número de esquinas y casas, así como también se integró a los hijos de los colonos en los trabajos catastrales, cubriendo el servicio social remunerado.

Esto es factible cuando se consolida la política pública y se logra gobernar con sentido público, y no con una política gubernamental de un gobierno en un determinado tiempo y espacio.

4. CONCLUSIONES.

La actual política de desarrollo del país se enfoca dentro de su discurso hacia el fortalecimiento Municipal, proceso que necesariamente debe ser integral, esto es político, económico y social. Actualmente en el Plan Nacional de Desarrollo, considera importante el fortalecimiento Municipal, siendo un avance importante que el 65% del Fondo de Desarrollo Municipal, Fondo del ramo 26, sea ejercido directamente por las autoridades municipales y con la participación de la comunidad.

Esto representa un avance mínimo en la reivindicación de la vocación municipalista del federalismo en México, mismo que tiene como objetivo, que los ayuntamientos tengan más competencias para satisfacer y garantizar el desarrollo de sus comunidades. Ya que su función no sólo debe ser la de buenos gestores entre los otros niveles de gobierno (Federal y Estatal) sino de verdaderas autoridades participantes y promotoras de la integración social y regional, del espacio territorial de la jurisdicción Municipal, presentándose la cuestión fiscal como la espina dorsal y estructural de la descentralización en proceso, sobre todo lo que en materia de gasto social se refiere.

La solución a la problemática Municipal del país debe pasar, necesariamente, por un proceso de descentralización que sea capaz de restituir al municipio, su autonomía económica y política. Dicho proceso de descentralización deberá operarse paralelamente, en dos sentidos: uno, exterior al municipio, que debe propiciar la desconcentración económica en beneficio de áreas atrasadas del país, por medio de una planeación integral y coordinada del desarrollo regional; otro, interno al municipio, que tienda a potenciar la utilización de los recursos humanos, naturales y materiales con que cuenta cada uno de ellos. La organización por parte de las autoridades del ayuntamiento, del trabajo voluntario de la comunidad y el impulso a la creación de empresas municipales redundarán en un desarrollo y crecimiento de la vida local del municipio. Es necesario efectuar un proceso de democratización que contrarreste tanto en el predominio de las decisiones de las autoridades federales y estatales en asuntos municipales, como la corrupción, el caciquismo y la falta de participación de la población en asuntos políticos. De ahí que la autonomía política para la toma de decisiones y la autonomía económica para llevarlas a cabo, sean un requisito indispensable para restituir la confianza de la población en la elección de sus representantes. Es necesario llevar a cabo una reforma integral, política y económica, que realmente democratice la vida en nuestro país y que expanda hacia las regiones geográficas que en la actualidad permanecen aisladas, con el objetivo de integrarlas a la política nacional. Al interior del municipio deben iniciarse cambios en la organización administrativa y

política, que haga predominar los intereses de las mayorías sobre las minorías, esto es viable a través de la construcción del Sistema Municipal de Información.

Las continuas y permanentes intromisiones e injerencias de los Gobiernos Federal y Estatal en los asuntos de la vida interna de la administración Municipal, no garantizan la autonomía política del municipio, para lo cual es necesario recoger las demandas de la población en general y elevar éstas a normas públicas, así como decidir en los asuntos de mayor importancia de la propia localidad.

Los ayuntamientos reciben de la Federación sus ingresos fiscales por dos vías fundamentales: por medio de las participaciones que de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal les corresponden en los diversos fondos que forman parte del sistema de participaciones y las que obtienen a través de la recaudación de sus ingresos propios.

En lo referente a la primera vía, la ley de coordinación fiscal señala que a los ayuntamientos les corresponde el 20% del Fondo General de Participaciones y el 100% del Fondo de Fomento Municipal. Y a partir de 1996 derivado de las reformas a la propia ley de coordinación, los Estados y Municipios, reciben participación en la recaudación de impuestos especiales. Sin embargo, las mecánicas y fórmulas de distribución funcionales al interior de cada entidad, son distintas, derivadas fundamentalmente a la realidad política y social de cada entidad.

Existen, por tanto, limitantes dada la propia realidad fiscal de cada entidad, esto es de los recursos presupuestales disponibles de los gobiernos estatales. Y que si éste tiene déficit fiscal e ineficiencia en su gasto público, ya sea de deuda o de servicios educativos, se tienen pocas posibilidades de apoyar con recursos frescos a los ayuntamientos.

La comunidad Municipal es un entorno donde puede manifestarse la vida política democrática y en donde de mejor manera se puede desarrollar la conciencia política de la población. Dado que el municipio es un organismo político y administrativo donde directamente se relaciona e identifica el individuo y, por tanto, es lugar donde los ciudadanos se organizan para resolver sus problemas de conjunto en forma integral. Para poder elevar la participación política de los ciudadanos es necesario fortalecer a la organización Municipal, por medio del Sistema Municipal de Información, ya que esto permite al mismo tiempo la capacitación integral de los cuerpos técnicos y administrativos del municipio, a efecto de que cuenten con mayor número de elementos para la toma de decisiones en los asuntos que conciernen al municipio; y los funcionarios del ayuntamiento, al convertirse en

verdaderos representantes legítimos de sus poblaciones, serán éstos los más indicados para tomar decisiones encaminadas al logro del desarrollo Municipal, pues serán quienes conozcan las necesidades concretas de sus regiones y la forma más viable para satisfacerlas.

Los problemas administrativos que afrontan los municipios mexicanos, por la falta de autonomía política y económica, se traduce en una dependencia del municipio con respecto a la Federación y los Estados. Esta dependencia tiene su base en una legislación insuficiente que ha impedido cambiar y reformar estructuralmente las funciones administrativas de la institución Municipal.

Es necesario explotar nuevas vías complementarias al pago de participaciones, cuyo monto debe ser incrementado de acuerdo con las necesidades regionales de cada municipio, así como el cobro de otros derechos como de impuestos (hospedaje, municipalización de impuesto de tabacos y bebidas alcohólicas, anuncios, ambulante, etc.), pero fundamentalmente incentivando la actividad del Impuesto predial, no aumentando las tasas ni elevando desproporcionadamente los valores de la base de tributación, sino mediante padrones estables y métodos de evaluación catastral simplificados orientados por el mercado y con tarifas justas, proporcionales y equitativas, de acuerdo a cada Municipio o región.

En el Municipio deberá sustentarse la discusión de la Política Fiscal, ya que es crucial para este fin de siglo, surge de manera indispensable y necesaria la revisión de la federalización de la recaudación fiscal, porque podrá ser un detonante para financiar el gasto y sobretodo si se otorga mayor capacidad de generación de recursos fiscales desde los municipios, con base al estímulo a la producción y en una adecuada aplicación de los avalúos catastrales para una mayor contribución del impuesto predial, y en paralelo soportar la actividad fiscal en la generación de empleos para el mercado interno, podrá ser un instrumento dinámico y versátil para un crecimiento sano de la economía nacional y el fortalecimiento del federalismo en el Sistema Político Mexicano.

BIBLIOGRAFÍA:

ACOSTA, ROMERO LUIS. Relaciones Entre El Municipio, La Federación y las Entidades Federativas "Los Municipios de México.". UNAM. México, 1978. Instituto de Investigaciones Sociales, Pp. 9-36.

AGUILAR, VILLANUEVA, LUIS. F. *El estudio de las políticas públicas (antología)*. Colección políticas públicas (4 tomos). Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996 Tomo 1; Pp. 5-282.

ARRELANO, CADENA ROGELIO *México hacia un nuevo federalismo fiscal*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1996. Pp. 7-198.

CABRERO, MENDOZA ENRIQUE, GARCÍA DEL CASTILLO RODOLFO Y GUITERREZ MENDOZA MARTHA *La nueva gestión municipal en México*. "Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales". Edit. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 1996. Pp. 7-381.

DONNER, E., H.K., *Sistemas Catastrales*, "Instituto de Geoinformática A.C.", Editorial Concepto. S.A., México, 1983. Pp. 7-145.

DONNER, E., H.K., *La valuación de predios Urbanos*, "Instituto de Geoinformática A.C.", Editorial Concepto. S.A., México, 1983. Pp.6-178.

JANETTI DÍAZ MARIA EMILIA Y OTROS. *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio*. "El reencuentro con la reivindicación de los derechos del Municipio Mexicano". Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1996. Pp. 7-140.

MURRAY, R. Spiegel, Ph D. *Teoría y problemas de Estadística* Edit. McGraw-Hill. En serie de compendios Schaum. México, 1970. Pp. 217, 219, 286 y 293.

ORTEGA, LOMELIN, ROBERTO. *Federalismo y Municipio* Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. Pp. 7-203

RUIZ, SANCHEZ CARLOS, *Manual para la elaboración de Políticas Públicas*. Edit. Plaza y Valdés Editores. México, 1996. P.p. 7-145.

DOCUMENTALES:

BANOBRAS. *Estudio Guía, Diagnóstico y Pronóstico Estadístico de los Catastros Urbanos en México* Programa de Financiamiento Y Asistencia Técnica para la Modernización de Sistemas Catastrales y de Administración de Gravámenes Locales a la Propiedad Raíz. México, 1988.

BANOBRAS. *Estudio Guía. Tecnologías Alternativas de Información Gráfica para el Catastro*. Programa de Financiamiento Y Asistencia Técnica para la Modernización de Sistemas Catastrales y de Administración de Gravámenes Locales a la Propiedad Raíz. México, 1987.

BANOBRAS. *Estudio Guía. Metodología General y Criterios Alternativos de Valuación para el Catastro*. Programa de Financiamiento Y Asistencia Técnica para la Modernización de Sistemas Catastrales y de Administración de Gravámenes Locales a la Propiedad Raíz. México, 1987.

BANOBRAS. *Estudio Guía. Marcos Administrativos Alternativos para el Catastro*. Programa de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Modernización de Sistemas Catastrales y de Administración de Gravámenes Locales a la Propiedad Raíz. México, 1988.

BANOBRAS. *Estudio Guía. Marcos Jurídicos Alternativos para el Catastro*. Programa de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Modernización de Sistemas Catastrales y de Administración de Gravámenes Locales a la Propiedad Raíz. México, 1987.

BAZÚA FERNANDO, VALENTI GIOVANNA. *Política pública y desarrollo*. Centro de Estudios sobre Problemas Públicos, A.C. Colección Invitación a la política pública. Cuaderno No. 2 Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1998. Pp. 1-26.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1995.

Código Financiero del Departamento del Distrito Federal. México, 1993,1994 y 1995.

CERVANTES LEAL, TIBURCIO. *"Panorama Legal de los Impuestos Municipales"*. Tesis Licenciatura Facultad de Derecho, UNAM. México, 1963.

DONNER, E., H.K.; *Necesidades de Información en un Sistema Catastral Urbano*, "Conferencia de la X Asamblea General de Población y Vivienda" Toluca Estado de México. México, 1983.

DONNER, E., H.K.; *La Información Catastral*, "Seminario I Jornadas Técnicas de Catastro, Tesorería del Departamento del Distrito Federal". México, 1978.

DONNER, E., H.K., *El Planteamiento de Nuevos Sistemas de Información de Catastro*, "VIII Reunión Nacional de Catastro", Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública y Gobierno del Estado de Aguascalientes, Ags. México, 1981.

Finanzas Públicas, Proyecciones de la población de México y de las Entidades Federativas: 1980-2000. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de la Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1985.

Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1976- 1985. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de la Secretaría de Programación y Presupuesto Aguascalientes, Ags. México, 1988.

Tlalnepantla, Cuaderno de Información Básica para la Planeación Municipal, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de la Secretaría de Programación y Presupuesto: Aguascalientes, Ags. México, 1988.

Ley de Hacienda del Distrito Federal. México, 1990, 1991, 1992.

Ley de Hacienda del Estado de México. México, 1989.

Ley del Instituto Catastral del Estado de México. México, 1989.

La Población de México, su Ocupación y sus niveles de Bienestar. Serie: Manuales de Información Básica de la Nación. Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación General del Sistema Nacional de Información. México, 1994. P.p. 3-185.

X Censo General de Población y Vivienda. Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Estado de México. México, 1983.

GLOSARIO:

Cartografía: Método para la elaboración y trazamiento de mapas geográficos, en este caso de tipo urbano, se incluyen la topología urbana: calles, nomenclatura, niveles de construcción, identificador geográfico catastral, etc. Elaboración a partir de observaciones directas o de aprovechamiento de una documentación.

Catastrado: Predio, inmueble, manzana, colonia o territorio, identificado en su actual realidad, censo físico de las características del inmueble para efectos fiscales y de integración de información.

Catastrados: Acción del catastro sobre un grupo determinado de inmuebles.

Catastral: Adjetivo y es relativo al catastro.

Catastro: Registro de la propiedad, censo estadístico de las fincas rústicas y urbanas. Así mismo se le considera a la contribución que se imponen a las rentas fijas y posesiones de las propiedades.

Digitalización: Dar un valor numérico a una magnitud analógica, vía cómputo y gráficos.

Fotogrametría: Conjunto de técnicas y de métodos, para trazar planos y mapas a partir de pares de fotografías estereoscópicas.

Geodesia: Ciencia que tiene por objeto determinar la forma y dimensiones de la tierra, así como medir grandes extensiones de la superficie de la misma, especialmente en los casos en que se ha de tener en cuenta la curvatura terrestre.

Geomática: Aplicación de los métodos y técnicas de la informática, a la geografía, mediante tratamiento por ordenador de los sistemas de referencia geodésicos, triángulaciones, proyecciones, cartografía, gestión de los bancos de datos, etc.

Geomunicipal: Identificador gráfico para la identificación física de un territorio.

Recatastración: Acción del catastro sobre un grupo determinado de inmuebles, implica actualización y revalorización de los mismos.

Recatastradas: Acción del catastro sobre una agrupación o conjunto de inmuebles integrados en manzanas o colonias nominales, implica actualización y revalorización grupal.

Restitución fotogramétrica: Restituir los valores actuales del espacio y territorio físico de inmuebles.

Valuación: Valoración física de los inmuebles, por medio de tablas, tasas o valores específicos.