

Gestión catastral exitosa: el caso de Mérida, Yucatán

ABRIL 2025

contacto@imco.org.mx

Gestión catastral exitosa: el caso de Mérida, Yucatán

Resumen ejecutivo

La gestión catastral es fundamental para la gobernanza municipal, dado que determina el nivel de ingresos propios y, por consiguiente, la autonomía financiera y la capacidad de determinar las prioridades de gobierno. Asimismo, un catastro sólido, funcional y estructurado ayuda a que la prestación de servicios en los municipios sea eficiente y coherente con las necesidades de la ciudadanía.

En México se ha promovido la descentralización político-administrativa y el fortalecimiento de los municipios como unidades de gobierno. Algunos ejemplos son la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la reforma, en 1999, al artículo 115 constitucional sobre la competencia de servicios municipales. A pesar de esto, se mantiene en este nivel de gobierno un fenómeno de dependencia presupuestaria que limita la capacidad municipal para responder de manera ágil y efectiva a las necesidades de la población, dada su posición como el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía. Una de las razones que explica este fenómeno es la ineficiencia en la administración del catastro y, por consiguiente, en el cobro del impuesto predial. Sin embargo, algunos municipios han implementado prácticas que podrían ser emuladas por otros de tal manera que se fortalezcan los catastros municipales en el país.

Este documento analiza el fenómeno de falta de autonomía de las finanzas públicas municipales, explica las consecuencias en la gestión gubernamental y profundiza en aspectos replicables como la estructura organizacional, la innovación y la promoción de la confianza ciudadana que han ayudado a Mérida, como caso particular, a consolidarse como uno de los municipios con la mejor gestión catastral de México.

Contenido

1. Introducción
2. El catastro y las finanzas públicas
3. La gestión catastral en Mérida
4. Buenas prácticas catastrales en Mérida
5. IMCO Propone

1. Introducción

La gestión catastral -sistemas de información sobre la propiedad- tiene implicaciones relevantes en la calidad de vida de las personas. En primer lugar, es clave para el desarrollo urbano, la regularización de la tierra y el fortalecimiento del Estado de Derecho, ya que garantiza los derechos de propiedad de manera clara y transparente. Además, juega un papel crucial en la recaudación fiscal a través del impuesto predial. Sin una adecuada gestión catastral, se limita la calidad de los servicios públicos que los municipios brindan a sus habitantes. En general, **los catastros bien administrados permiten mejorar la eficiencia económica a nivel local.**

La estructura fiscal de México privilegia la recaudación federal por encima de la estatal y municipal. Los municipios mexicanos tienen poca capacidad recaudatoria y dependen de transferencias federales y estatales. Esto impacta en la operación y gestión de servicios básicos, como alumbrado, abastecimiento de agua potable y recolección de basura, que deben ser administrados de manera directa por el municipio. Esta dependencia desincentiva el desarrollo de capacidades recaudatorias propias, lo mismo que reduce los incentivos para brindar servicios públicos de calidad. A su vez, se genera un círculo vicioso en el que el ciudadano no tiene incentivos para pagar impuestos y derechos municipales al percibir que no obtiene beneficios a cambio.

Ante la restricción presupuestal del Gobierno Federal, es necesario incrementar la autonomía fiscal de los municipios para reducir su dependencia de las participaciones y aportaciones de la Federación con el fin de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. El instrumento fundamental para alcanzar este objetivo es la recaudación del impuesto predial.

En este contexto, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) estudió el caso de Mérida, Yucatán, un municipio exitoso en términos recaudatorios que ha abordado eficazmente el reto de un crecimiento urbano acelerado en la última década. A partir de una serie de entrevistas a funcionarios clave de la Dirección de Catastro de Mérida¹, así como una visita a sus instalaciones para conocer sus procesos, el IMCO desarrolló una serie de recomendaciones de política pública replicables para otros municipios interesados en mejorar su gestión catastral, así como recomendaciones específicas para dicha Dirección.

2. El catastro y las finanzas públicas

El impuesto predial es la principal fuente de recursos propios de libre disposición de los municipios. Su relevancia para la estabilidad fiscal local se debe a que tiene un alto potencial recaudatorio y es un impuesto progresivo. Además, su base gravable, es decir, la propiedad inmobiliaria, es inmóvil, visible, fiscalizable, y es más estable en el tiempo². Una recaudación

¹ El IMCO agradece a la Mtra. Aura Loza Álvarez, directora del Catastro Municipal de Mérida, así como a los funcionarios públicos que amablemente nos recibieron en el mes de febrero de 2025 para una visita y una serie de entrevistas que nos permitieron analizar diferentes aspectos de la gestión catastral.

² Norregaard, J. (2015). "Taxing immovable property: Revenue potential and implementation challenges", en *Inequality and Fiscal Policy*, eds. Benedict J. Clements et al.

efectiva del predial implica una mayor autonomía de los municipios, entendida como la capacidad de gestionar sus finanzas y cumplir sus objetivos públicos sin necesidad de depender de transferencias de otros órdenes de gobierno.

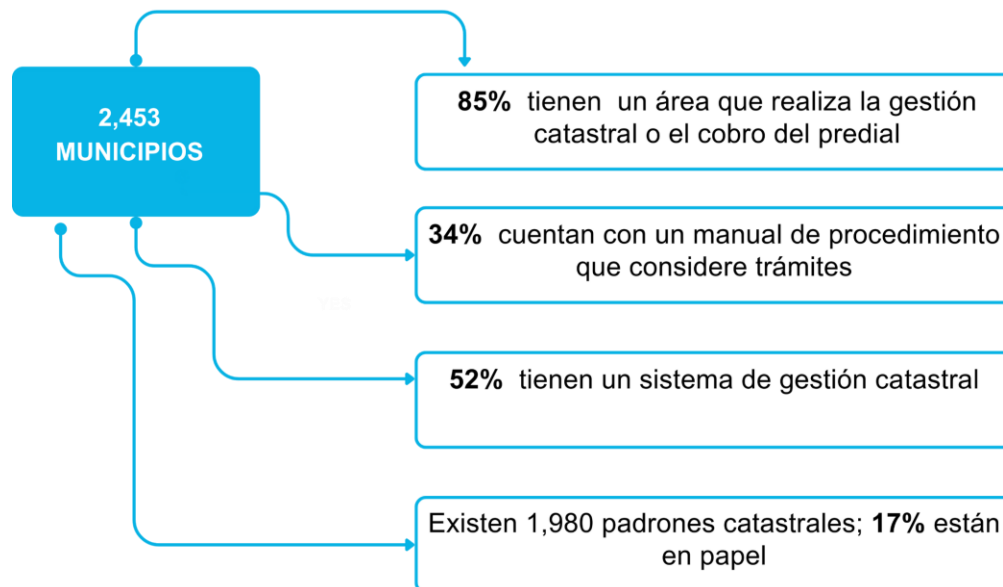
2.1 Situación catastral en el país

De acuerdo con la información reportada por los municipios al INEGI³, de 1,980 padrones catastrales existentes en el país, solo 803 contaron con la siguiente información:

- Tipo de propiedad (pública o privada).
- Naturaleza de los predios públicos (federales, estatales o municipales) y privados (urbanos, suburbanos o rurales).
- Estatus de construcción (si estaban contruidos o eran terrenos baldíos).

Es decir, 40% de las bases de datos catastrales en el país cuentan con la información básica que se debería contener sobre una propiedad. Asimismo, solamente en 995 municipios la dirección u oficina catastral realiza tareas de gestión catastral y cobro del predial, mientras que en 823 solo se realiza cobro de este impuesto, lo que indica que está desaprovechada la oportunidad para contar con sistemas de información sólidos que permitan conocer la realidad de las propiedades.

Diagrama 1 - Catastros en México



Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la CDMX 2023.

En lo que se refiere a las capacidades del sistema de gestión catastral, en pocos municipios del país (315) se realiza mantenimiento cartográfico o se utiliza visualizador de cartografía (424). También, existe un área de oportunidad en cuanto a los manuales de procedimientos: en 43% de las instituciones catastrales existe este instrumento y sólo en 352 se detalla la forma de

³ INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023.

realizar consultas de servicios en ventanilla o en el portal de internet, lo que limita la interacción de los ciudadanos con la autoridad catastral.

La actualización catastral, una actividad necesaria para contar con una mejor recaudación predial, se realiza en 1,150 de 1,980 predios, y únicamente en 107 -menos del 10%- de los catastros en el país se hacen vuelos fotogramétricos, una técnica que permite obtener imágenes tridimensionales para actualizar la información de los predios.

La falta de eficiencia de los sistemas catastrales se traduce en que los municipios no cuentan con información actualizada para que la base gravable del impuesto predial sea coherente con la realidad de los predios. Además, la falta de manuales de procedimientos y de herramientas en los catastros implica que los ciudadanos no pueden acceder a servicios catastrales de forma exitosa.

2.2 Autonomía fiscal de los municipios

Los municipios en México se encuentran en una situación desafiante. Por un lado, son el nivel de gobierno con mayor cercanía a la ciudadanía y a sus necesidades y, por ende, constituyen el espacio en el que los ciudadanos ejercen la mayor presión para la rendición de cuentas⁴. Por otro lado, tienen limitaciones considerables en términos de recursos económicos y operativos⁵.

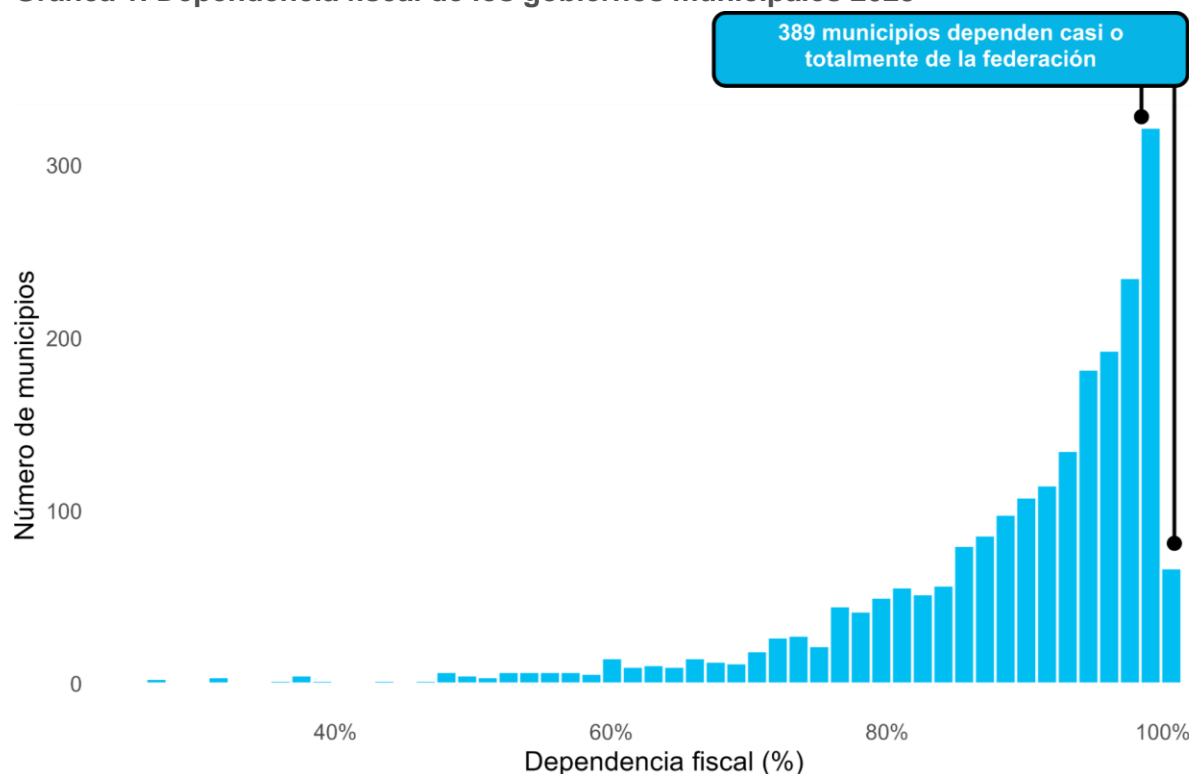
La autonomía fiscal municipal está lejos de alcanzarse en México. Como se observa en la **Gráfica 1**, la mayoría de los municipios muestran un nivel de dependencia de recursos federales y estatales que oscila entre 85% y 100%. De un total de 2 mil 177 municipios, solo 1.5% (34 municipios) cuentan con un porcentaje de dependencia fiscal menor a 50%. La dependencia fiscal se refiere a la proporción del total de ingresos totales municipales que corresponde a transferencias estatales y federales, es decir, nos habla de qué tanto lo que puede gastar un municipio está sujeto al presupuesto que proviene de otros órdenes de gobierno. En promedio, **para 2023, solo 11.10% de los ingresos totales de los municipios correspondió a fuentes propias.**

Por el contrario, 597 municipios (27.4%) se encuentran arriba de un 97% de ingresos totales que provienen del estado o de la federación, lo que implica que su proporción de ingreso por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones es mínima. Este fenómeno reduce la capacidad de planeación y de brindar servicios de calidad a la ciudadanía de acuerdo con sus prioridades particulares identificadas a nivel local.

⁴ Cabrero, E. (2002). Finanzas en municipios urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales, 1978-1998

⁵ Otero, R. (2011). Política fiscal municipal con federalismo cooperativo hacendario: El sistema catastral como estrategia para incrementar la recaudación predial.

Gráfica 1. Dependencia fiscal de los gobiernos municipales 2023



Fuente: elaborado por el IMCO con información de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EFIPEM) 2023 del INEGI.

Notas: 1/ Dependencia fiscal: Ingresos provenientes de otros órdenes de gobierno como porcentaje de los ingresos totales del municipio. 2/ Se consideran 2 mil 177 municipios con información disponible. No se incluye a las 16 alcaldías o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

La limitación presupuestal municipal en México no es un fenómeno reciente: de 1990 a 2010, por ejemplo, el porcentaje de ingresos propios disminuyó de 13% a 4% en municipios con grado de marginación “muy alto” -es decir alta prevalencia de pobreza-, y de 44% a 31% en municipios con grado “muy bajo” de marginación⁶. De hecho, diversos estudios teóricos indican que las reformas al artículo 115 constitucional -realizadas en 1983- y la implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal influyeron en el incremento de la dependencia municipal a las transferencias federales, creando una dinámica contraria a la inicialmente planeada⁷.

A pesar de la importancia del predial, en México persiste el desaprovechamiento de este impuesto para fortalecer las finanzas locales, que se evidencia en las brechas de recaudación entre municipios. Estas diferencias se relacionan con las capacidades administrativas a nivel local, tanto para la recaudación como para la gestión presupuestal.

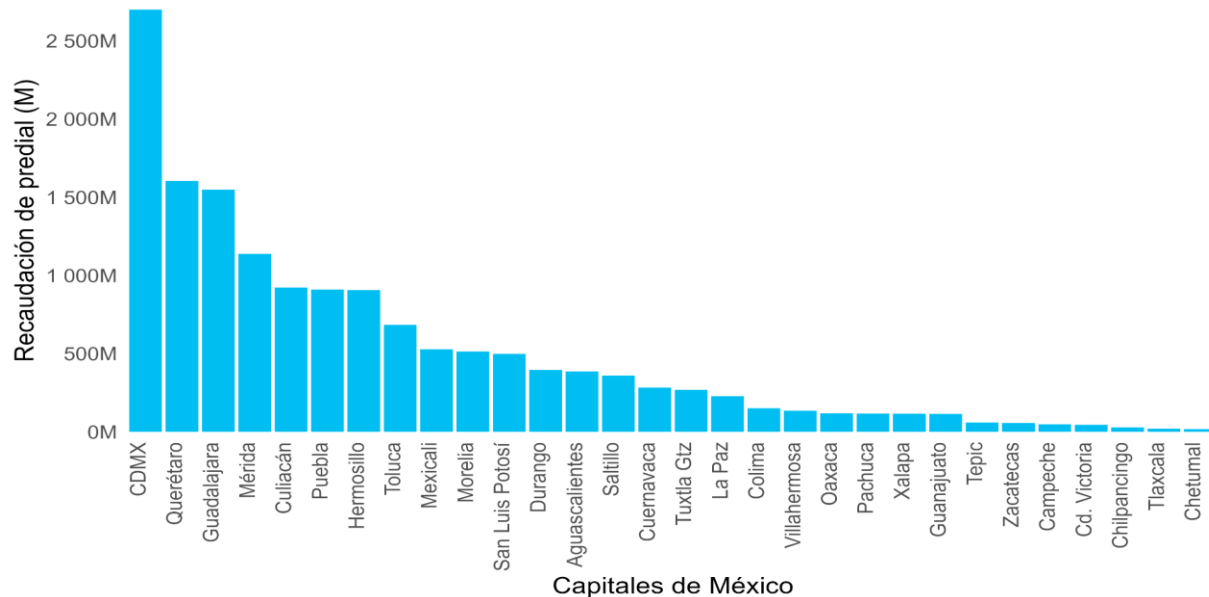
La **Gráfica 2** muestra los ingresos por concepto de impuesto predial de las ciudades capitales del país. Únicamente cuatro capitales rebasan los mil millones de pesos en recaudación de

⁶ Bueno et al. (2017). Dependencia Financiera De Las Transferencias Federales En Los Municipios De México.

⁷ Ídem.

impuesto predial. La Ciudad de México encabeza la lista -en parte debido a la existencia de un catastro centralizado a nivel entidad- seguido de Querétaro, Guadalajara y Mérida. Por su parte, Chetumal, Tlaxcala, y Chilpancingo tienen una recaudación de predial comparativamente baja. Entre el monto más alto y el más bajo en la recaudación del impuesto predial -en el conjunto de capitales- existe una diferencia de 22 mil 212 millones de pesos.

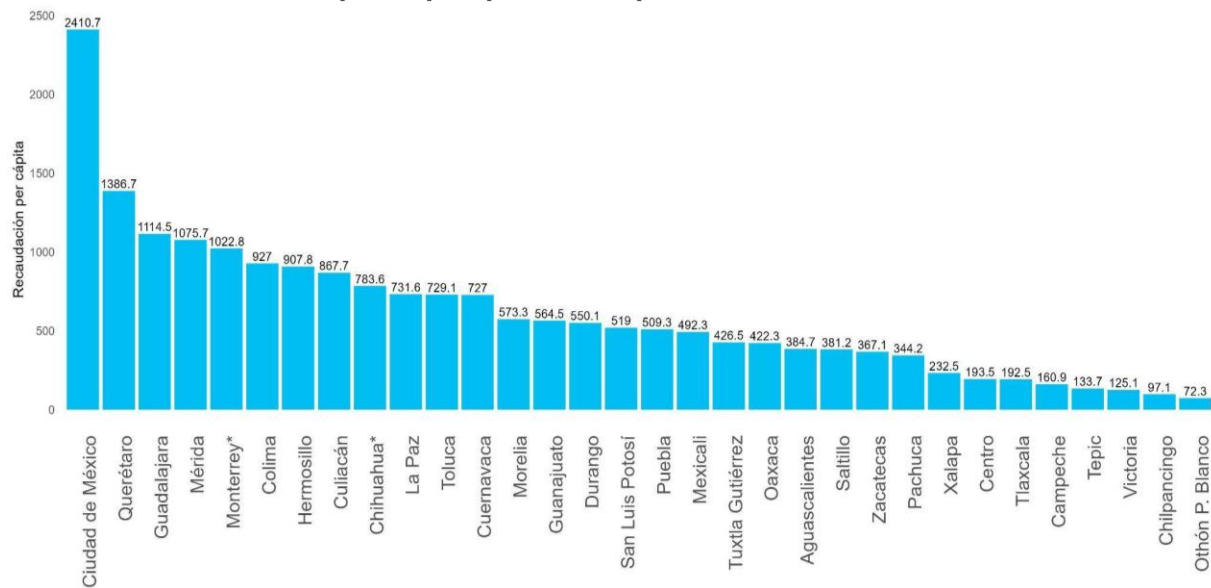
Gráfica 2. El impuesto predial en las capitales de México 2023



Fuente: elaborado por el IMCO con información de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EFIPEM) 2023 del INEGI.

Notas: 1/ Los valores se reflejan en millones de pesos (M). 2/ No se cuenta con datos de predial para Chihuahua, Chih y Monterrey, NL.

La **Gráfica 3** muestra la recaudación per cápita de los municipios capitales de México. Mientras que en la Ciudad de México el monto recaudado por habitante por concepto de impuesto predial es de 2,410 pesos, en Chetumal esta cifra apenas alcanza los 72 pesos por persona. Querétaro, Guadalajara y Mérida también destacan por su nivel de recaudación por habitante. Estos datos revelan que, incluso en los municipios con mayores capacidades, existen brechas significativas en la recaudación.

Gráfica 3. Recaudación per cápita por municipio 2023


Fuente: elaborado por el IMCO con información de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EFIPEM) 2023 del INEGI y la proyección de población de la Conapo.

Nota: Para Chihuahua y Monterrey se usó el dato de 2022 por falta de disponibilidad. La CDMX no considera áreas metropolitanas.

2.2 Potencial del impuesto predial en el marco de las finanzas públicas

En México, durante 2022, los gobiernos locales recaudaron por concepto de impuesto predial 64 mil millones de pesos, lo que equivale a 0.22% del Producto Interno Bruto (PIB)⁸.

En términos comparativos, esta cifra es menor que otros países de América Latina como Costa Rica (0.3% del PIB), Brasil (0.6%), Colombia (0.7%) y Chile (0.8%), y está lejos de la recaudación de otras economías como Reino Unido (1.7%) y Estados Unidos (2.5%)⁹.

Si los gobiernos locales hubieran recaudado por concepto de impuesto predial en 2022 lo equivalente a la proporción del PIB que recaudan Brasil y Chile, el monto total hubiera aumentado así:

Tabla 1. Potencial de recaudación de los municipios en México

Recaudación 2022 0.2% del PIB	Proyección Recaudación 0.6% del PIB	Proyección Recaudación 0.8% del PIB	Proyección Recaudación 1.9% del PIB
64 mmdp	176.7 mmdp (112 mmdp más)	235.6 mmdp (171.6 mmdp más)	559.6 mmdp (495.6 mmdp más)

Fuente: elaboración propia con datos de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EFIPEM) del INEGI y de Global Revenue Statistics Database (2022) de la OCDE. **Nota:** mmdp= miles de millones de pesos. Se considera la recaudación de impuesto a bienes inmuebles por parte de los gobiernos locales.

⁸ El PIB considerado de 2022 es de 29,452,832 millones de pesos corrientes de acuerdo con el INEGI.

⁹ Global Revenue Statistics Database (2022) de la OCDE.

Esto quiere decir que los municipios mexicanos están desaprovechando entre 100 y 200 mil millones de pesos anuales al no alcanzar un porcentaje de recaudación como proporción del PIB cercana a países con características similares como Chile y Brasil. De alcanzar la meta planteada por la OCDE, la recaudación predial aumentaría a más de 567 mil millones de pesos.

Al analizar desde otra perspectiva, si todos los municipios mexicanos aumentaran el nivel de recaudación en la proporción de otros países como Brasil y Chile, y según la recomendación de la OCDE, también aumentaría la autonomía fiscal. La **Tabla 2** muestra cuál es el nivel de autonomía agregada de los municipios mexicanos y cómo podría cambiar la proporción de ingresos propios de los municipios de aumentar la recaudación del impuesto predial.

Tabla 2. Autonomía fiscal actual y proyección con aumento de recaudación de predial

Proporción de ingresos propios recaudando 0.2% del PIB	Proporción de ingresos propios recaudando 0.6% del PIB	Proporción de ingresos propios recaudando 0.8% del PIB	Proyección de ingresos propios recaudando 1.9% del PIB
28.2% de ingresos propios	39.6% de ingresos propios	43.5% de ingresos propios	58.0% de ingresos propios

Fuente: elaboración propia con datos de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EFIPEM) del INEGI y de Global Revenue Statistics Database (2022) de la OCDE.

Nota: Considera la recaudación de impuestos recurrentes a bienes inmuebles por parte de gobiernos locales, incluyendo la CDMX.

En algunos países, la proporción de ingresos propios de los municipios supera 50% de los ingresos totales; en España, por ejemplo, 64.2%¹⁰ de los ingresos municipales son propios. Los escenarios analizados en la **Tabla 2** muestran que un esfuerzo de los municipios por recaudar mejor el impuesto predial, transformaría el escenario de autonomía, otorgando mayor margen de acción para implementar programas públicos y crear bienestar social. Por ejemplo, de recaudar en conjunto lo equivalente a 0.6% del impuesto predial.

2.2.1 Potencial de recaudación de municipios en México

A partir de 2009, el municipio de Mérida inició la implementación de una política de mejora del catastro que ha permitido aumentar la recaudación del impuesto predial. ¿Qué pasaría si los municipios del país -al menos los capitales de cada entidad federativa- hubieran implementado mejoras hasta alcanzar un nivel de ingresos relevante por concepto de este impuesto?

En 2023, la proporción de ingresos por predial representaron 22% del total de ingresos propios del municipio de Mérida, es decir, por cada 100 pesos recaudados por el gobierno municipal¹¹, 22 provinieron del predial. Si los municipios capitales del país hubieran recaudado un monto suficiente para alcanzar esta proporción de predial con respecto a sus ingresos, **en total la**

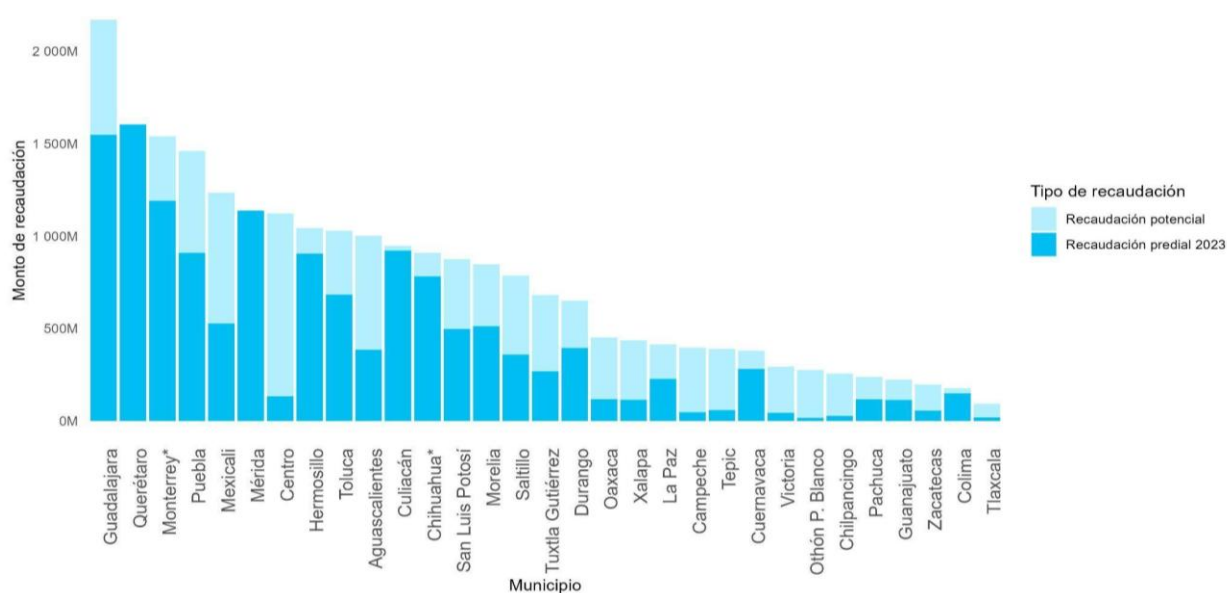
¹⁰ Holz y Argüello (2020). Descentralización fiscal: el caso de Suecia, Holanda, Francia y España.

¹¹ Incluye impuestos diferentes al predial, productos, aprovechamientos y otros ingresos propios.

recaudación de estos municipios hubiera sido de 20,537 millones de pesos, 6,356 millones más de la cifra para 2023 (14,180 millones de pesos).

Cabe mencionar que el nivel que alcanzó Mérida obedece a un esfuerzo continuo que inició en 2010 con la implementación de una política de modernización que ha implicado mejoras año con año. La **Gráfica 4** muestra la recaudación de 2023 y las que hubieran alcanzado los municipios capitales de haber implementado estrategias de mejora para impulsar su autonomía fiscal. Solo Querétaro ya cuenta con un nivel de autonomía similar al de Mérida; en contraste, municipios como Centro (Tabasco), Mexicali (Baja California) y Aguascalientes (Aguascalientes) tienen el mayor nivel de recaudación potencial.

Gráfica 4. Recaudación del predial actual vs potencial por municipio 2023



Fuente: elaborado por el IMCO con información de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EFIPEM) 2023 del INEGI.

Nota: 1/ Los valores se reflejan en millones de pesos (M). 2/*Dada la falta de disponibilidad de los datos para 2023, para Chihuahua, Chih y Monterrey, NL se usó el dato de 2022.

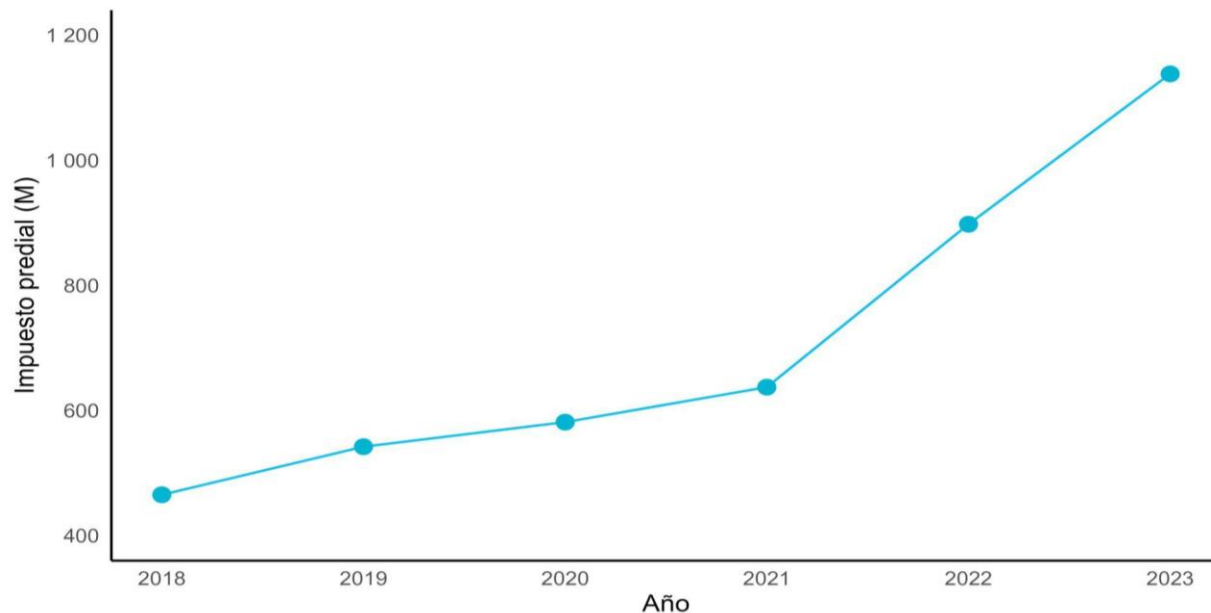
Si se observa desde otra perspectiva, si los gobiernos locales de México -sin considerar la CDMX- hubieran hecho cambios en sus catastros para alcanzar un cambio en la recaudación de predial de 484% (el cambio porcentual de Mérida en doce años), el monto recaudado en 2022 habría sido 92,545 millones de pesos (0.31% del PIB) en lugar de 43,006 millones (0.15%). Esto implica que **implementar cambios básicos de modernización de catastro, como actualizar los datos de los inmuebles y facilitar el pago, duplicaría el valor de la recaudación como proporción del PIB que obtienen anualmente los municipios mexicanos.**

2.3 Recaudación de predial en Mérida

En este contexto, el municipio de Mérida destaca por tener un nivel de recaudación alto de impuesto predial, con una tendencia histórica creciente. La **Gráfica 5** muestra la tendencia en la

evaluación de la recaudación predial de Mérida; en 2023, el total recaudado en este rubro fue de 1,138 millones de pesos, lo que lo ubica en la cuarta posición con mayor recaudación entre las ciudades capitales del país.

Gráfica 5. Evolución del impuesto predial de Mérida, Yucatán

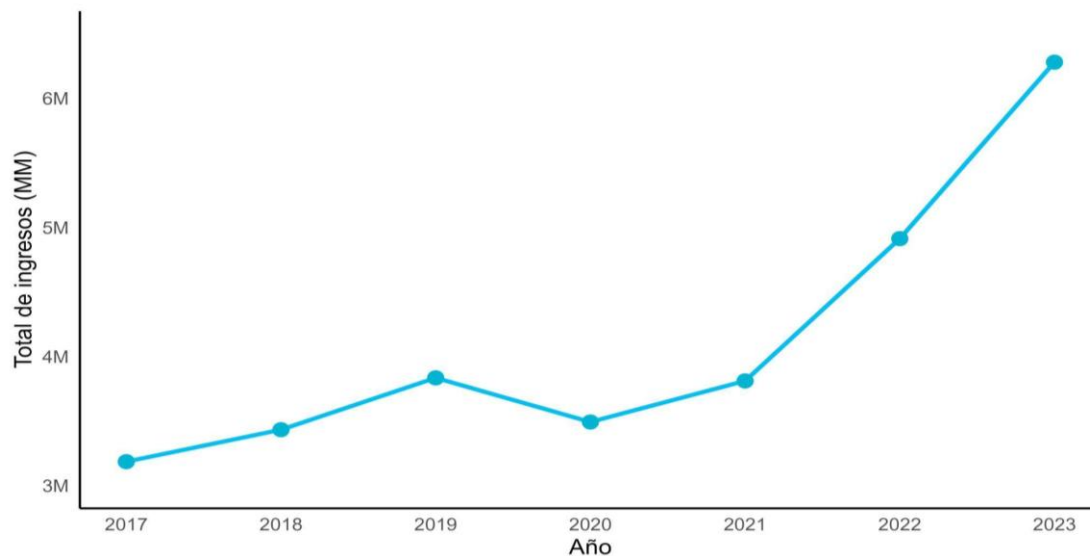


Fuente: elaborado por el IMCO con información de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EFIPEM) 2023 del INEGI.

Nota: 1/ Los valores se reflejan en millones de pesos (M). 2/ El eje vertical se encuentra truncado entre \$400 y \$1,200 M.

Además, la recaudación del predial en el municipio es eficaz en lo que se refiere al pronto pago. De 900 millones de pesos como meta de recaudación en 2025, en enero se recaudó un monto cercano a 700 millones de pesos¹², es decir, en el primer mes del año ya se había logrado 78% de la meta total. Contrario a la tendencia observada en el resto del país, en el caso de Mérida, 40% de los ingresos totales son ingresos propios. La **Gráfica 6** muestra la tendencia creciente de los ingresos propios de Mérida, que coincide con el aumento año con año en la recaudación del impuesto predial en el municipio.

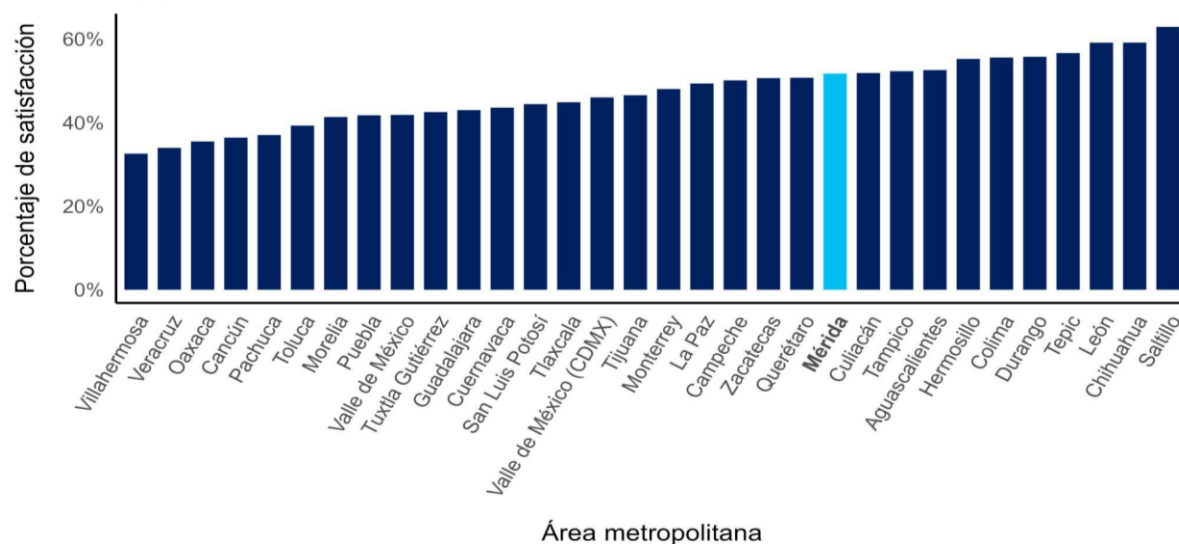
¹² Información obtenida en entrevista con la Mtra. Aura Loza Álvarez, directora del Catastro Municipal.

Gráfica 6. Evolución del total de ingresos de Mérida, Yucatán


Fuente: elaborado por el IMCO con información de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EFIPEM) 2023 del INEGI.

Nota: 1/ Los valores se reflejan en miles de millones de pesos (MM). 2/ El eje vertical se encuentra truncado entre \$3 y \$6.5 MM.

El alto nivel recaudatorio de Mérida se evidencia en el nivel de satisfacción ciudadana con los servicios públicos. Por ejemplo, Mérida¹³ tiene el mayor porcentaje de satisfacción en el servicio de parque y jardines públicos a nivel nacional. Los municipios que logran prestar servicios de forma eficiente son aquellos que, en los procesos de descentralización, pudieron consolidar sus capacidades municipales y lograron impulsar sus ingresos propios.

Gráfica 7. Satisfacción con los servicios básicos provistos por el municipio o alcaldía


¹³ Para esta medición, el INEGI agrupó en la categoría “Área metropolitana” los municipios Mérida, Progreso, Umán y Kanasín.

Fuente: elaborado por el IMCO con información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2023 del INEGI.

Nota: 1/ Se considera la satisfacción de los servicios municipales de agua potable; drenaje y alcantarillado; alumbrado público; parques y jardines; recolección de basura; policía; y mantenimiento de calles y avenidas. Para el Área Metropolitana del Valle de México (Ciudad de México) se agrega el servicio de carreteras y caminos sin cuota. 2/ Debido al huracán Otis, no se cuenta con datos del municipio de Acapulco.

Un municipio con mayor margen de gestión presupuestal es uno en el que la calidad de los servicios públicos tiende a ser mayor. Además del servicio de parques y jardines, destacan el nivel de satisfacción de los habitantes del municipio con el servicio de recolección de basura (66.5%), con el suministro de agua potable (60.7%), carreteras y caminos (55.4%), así como policía (54.7%). En todos estos rubros más de la mitad de la población se siente satisfecha con la calidad de los servicios brindados por la autoridad municipal. Este es un aspecto clave: la recaudación exitosa se traduce en mejores servicios para la ciudadanía y, generalmente, un mayor nivel de satisfacción y confianza en la autoridad estatal crea condiciones favorables para un pago oportuno de las obligaciones fiscales, incluyendo el impuesto predial.

Tabla 3. Grado de satisfacción de servicios públicos en Mérida

Servicio	Porcentaje de la población que se considera satisfecha con el servicio
Recolección de basura	66.5%
Agua potable*	60.7%
Parques y jardines públicos	60.6%
Carreteras y caminos sin cuotas**	55.4%
Policía	54.7%
Drenaje y alcantarillado	40.5%
Calles y avenidas	39.2%
Alumbrado público	37.2%

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2023 de INEGI.

Nota: *El servicio es administrado por la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Yucatán (JAPAY).

**Corresponde al ámbito estatal y federal.

3. La gestión catastral en Mérida

El caso de Mérida es un ejemplo de éxito en la gestión catastral, dados sus resultados en un contexto desafiante de crecimiento urbano e incremento de la oferta de vivienda. A continuación, se explican los aspectos fundamentales de la Dirección de Catastro de Mérida, así como las buenas prácticas que explican el alto nivel de recaudación, la alta satisfacción ciudadana con el catastro y la confianza ciudadana en la prestación de servicios municipales.

Entre 2010 y 2020, Yucatán fue la sexta entidad con mayor tasa de crecimiento medio anual de la población (1.8%).¹⁴ Mérida, como su capital y principal centro urbano, es el ejemplo de una ciudad que ha experimentado un crecimiento demográfico significativo durante la última década, especialmente hacia la zona norte en dirección a Puerto Progreso, producto del crecimiento de la industria turística, así como de la migración tanto de mexicanos como extranjeros a esta ciudad. Entre los censos poblacionales de 2010 y 2020, la población del municipio pasó de 830,732 a 995,129 habitantes, un crecimiento de casi 20%.¹⁵ Actualmente, el universo de predios en el municipio es de 492,002.

En términos económicos, de acuerdo con datos del Índice de Competitividad Urbana 2024 del IMCO, Mérida es la cuarta ciudad de más de un millón de habitantes (incluyendo su zona conurbada) con mayor crecimiento del PIB durante los últimos tres años, únicamente detrás de Cancún, Chihuahua y Juárez.¹⁶

Desde condominios horizontales, edificios de departamentos, hospitales, hoteles, centros comerciales y universidades, Mérida ha vivido cambios en su estructura urbana y económica que demandan una constante actualización del catastro municipal para incorporar los cambios en usos de suelo y en el valor de las propiedades. Es posible que el crecimiento poblacional y urbano del municipio se mantenga en las próximas décadas, por lo el desafío de mantener un catastro actualizado seguirá presente.

En términos de la gestión catastral, desde su creación en el 2000 y hasta 2009 -fecha de implementación de una estrategia de modernización-, la Dirección de Catastro de Mérida estableció una estructura básica para dar atención y brindar servicios oportunos a los usuarios. El esquema consistía en una subdirección técnica, una de administración y una de informática. Asimismo, se estableció una coordinación de calidad, que hasta la fecha es uno de los elementos clave en los buenos resultados catastrales del municipio.¹⁷

En el 2008, el municipio realizó un diagnóstico catastral que dio paso al Programa de Modernización. En esta fase, se tomaron decisiones clave como la actualización de la base cartográfica a partir de un proyecto fotogramétrico, que incluyó un vuelo a escala 1:5,000 integrado por 2,759 imágenes y un vuelo fotogramétrico a escala 1:20,000 que generó 458 imágenes. Asimismo, se realizaron ajustes al Sistema de Información Geográfica municipal y al Sistema de Gestión Catastral.

Este esfuerzo de modernización impulsó un círculo virtuoso de calidad, ya que los usuarios incrementaron la exigencia en el tiempo y calidad de los servicios, mientras que los servidores públicos emprendieron nuevas iniciativas para mejorar. Este proceso de mejoramiento continuo

¹⁴ INEGI. Censos de Población y Vivienda 2010 y 2020.

¹⁵ INEGI. Censos de Población y Vivienda 2010 y 2020.

¹⁶ IMCO. Índice de Competitividad Urbana (ICU) (2024)

¹⁷ Dirección de Catastro del Municipio de Mérida (2014). Modernización del Catastro de Mérida (México). Un caso de éxito.

se ha mantenido a lo largo del tiempo, logrando una cultura organizacional sólida orientada a la calidad.

Actualmente, el organigrama (**Diagrama 2**) de la Dirección de Catastros se estructura de la siguiente manera: una Dirección General a la cual están ligadas las áreas administrativas y de calidad, y dos subdirecciones: operaciones y procesos, y la técnica.

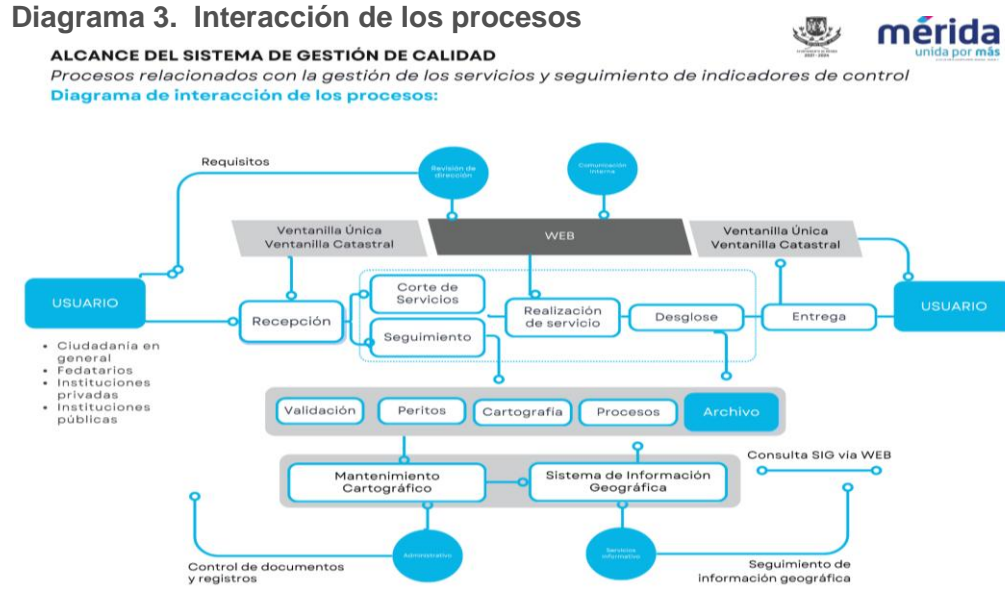
Diagrama 2. Organigrama de la Dirección de Catastro (Mérida)



Fuente: Dirección de Catastros de Mérida.

Dentro de la Dirección de Catastros los procesos están esquematizados e institucionalizados y son monitoreados por el área de procesos. El **Diagrama 3** muestra la interacción entre diferentes áreas, desde que el proceso se inicia con la solicitud del usuario hasta que le es entregado el servicio. Los usuarios pueden iniciar los trámites a través de internet o de forma presencial a través de una ventanilla única. Posteriormente, el servicio se traslada al área de procesos que lo transfiere al área correspondiente (ya sea cartografía, peritos, topografía); todos los servicios deben constar en el mapa, por lo que se envían para la actualización del Geoportal. Dependiendo del tipo de servicio la documentación pasa por el área de Archivo. Por ejemplo, la coordinación con esta área es fundamental para la asignación de nomenclatura. Los documentos son remitidos a la Dirección General para su firma y retornados a los usuarios para cerrar el proceso.

Diagrama 3. Interacción de los procesos



Fuente: Dirección de Catastros de Mérida.

Elementos catastrales

Según el INEGI¹⁸, la oficina catastral municipal de Mérida cuenta con las siguientes áreas:

- Dirección
- Atención al público
- Archivo
- Cartografía
- Área jurídica
- Cobro de impuesto predial
- Área administrativa
- Notificaciones

En este sentido, se trata de un catastro completo con un organigrama amplio que permite no solo gestionar el cobro, sino también llevar a cabo otras tareas como atención eficiente al público. Asimismo, el catastro de Mérida destaca por contar con atributos sobresalientes como la digitalización de expedientes y del padrón catastral, así como el registro del terreno, de las construcciones y del valor catastral. Además, existe un manual detallado de procedimientos que incluye los siguientes trámites:

- Cambio de propietario o traslado de dominio
- Certificaciones
- Constancias
- División de predios
- Fusión de predios
- Rectificación de datos del padrón catastral
- Registro de predios, fraccionamientos y condominios
- Consulta de servicios en ventanilla o en portal de internet

Asimismo, en el municipio se realizan las siguientes acciones de actualización continua del padrón catastral:

- Verificativo de campo (verificación física)
- Vuelo fotogramétrico (restitución)
- Verificación de datos en gabinete
- Actualización de tablas de valores

El porcentaje de recaudación del impuesto predial es de 99%. El alto nivel de cumplimiento con el pago del predial se explica en parte por los esfuerzos municipales enfocados en facilitar el pago a través de múltiples medios, entre los cuales se encuentran:

¹⁸ INEGI (2023). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones de la CDMX.

- Internet
- Tiendas de conveniencia
- Ventanilla municipal
- Sucursales bancarias
- Quioscos o módulos externos

Estas características hacen de la Dirección de Catastro municipal de Mérida una entidad con las capacidades institucionales necesarias para prestar servicios de calidad a la ciudadanía.

4. Buenas prácticas catastrales en Mérida

Para identificar las buenas prácticas que han llevado a Mérida a tener una gestión catastral exitosa, en febrero de 2025 el IMCO llevó a cabo una serie de entrevistas con funcionarios clave de la Dirección de Catastro del municipio. Una vez concluida la ronda de entrevistas con funcionarios de la oficina del catastro de Mérida, se concluye que el éxito en su gestión se relaciona con una serie de condiciones que responden a un esfuerzo de mejoramiento continuo para garantizar una gestión eficiente y accesible para el ciudadano. A continuación, se explican las buenas prácticas:

1. Rigor técnico asociado a la preparación del talento

La Dirección de Catastro municipal cuenta con un equipo de más de 100 personas que trabajan para dar atención a los diferentes trámites, lo que lo convierte en un catastro relativamente grande en comparación con otros municipios. Existe un bajo nivel de rotación entre el personal, lo que ha facilitado la consolidación de una memoria institucional. Varios trabajadores colaboran en la Dirección desde sus inicios hace 25 años.

Las personas participan constantemente en capacitaciones, lo que les permite mantener un nivel sobresaliente en las habilidades técnicas requeridas en todas las áreas, especialmente en la Subdirección Técnica, la cual agrupa las Coordinaciones de Cartografía y de Peritos; destaca la carga de trabajo que tiene esta área a consecuencia del ritmo de crecimiento demográfico que experimenta el municipio, lo que puede llevar a cuellos de botella que pueden retrasar los procesos de trámites.

La profesionalización se extiende también a los dibujantes empadronados que brindan su servicio externo a los ciudadanos que lo requieran. Para evitar errores y duplicar trabajos, se estableció un reglamento de dibujo de planos que establece estándares claros a estos profesionales.

2. Orden y estructura en los procesos

En la Dirección de Catastro existe una serie de procesos esquemáticos para todos los servicios que se cumplen de forma transversal con apoyo de un sistema donde cada colaborador tiene claridad sobre su función. Cada servicio tiene un tiempo determinado para realizarse y, cuando existen retrasos, el Comité de Calidad realiza un análisis para entender las razones y establece

recomendaciones para evitar que se repitan. En este Comité, además de las áreas de la Dirección de Catastro, participa el equipo encargado de mejora regulatoria y los representantes de la Ventanilla Única. En este espacio, se establecen compromisos y se da seguimiento puntual a cada uno.

El orden en los procesos se sustenta en los manuales existentes en la Dirección de Catastros; estos se actualizan de forma periódica cada año, a menos que algún trámite requiera una modificación específica. La concentración de todas las fases de los procesos en una misma jefatura ha permitido optimizar los tiempos internos.

3. Atención al ciudadano como prioridad

La atención al ciudadano es una prioridad en la gestión catastral. Existen diferentes vías para resolver dudas, incluyendo la interacción presencial, el correo electrónico y la llamada telefónica. A través del Registro Municipal de Trámites y Servicios, es posible iniciar todos los trámites en línea y, en el caso de que sea posible, concluirlos sin necesidad de asistir a la oficina de la Dirección de Catastro.

Cuando los ciudadanos asisten a la oficina, tienen acceso a una atención rápida y personalizada, en la cual es posible que resuelvan dudas de forma directa con los servidores públicos encargados de los trámites. La oficina tiene acceso para personas en situación de discapacidad física y cuenta con personal hablante de lengua maya, en caso de que algún ciudadano requiera apoyo para su trámite.

Si un ciudadano está inconforme con el avalúo catastral, puede solicitar de forma gratuita una reconsideración del valor catastral ante la Dirección. Asimismo, existe un servicio gratuito de mensajería a través de mensaje de texto (SMS), que permite notificar a los ciudadanos si se realiza algún movimiento relacionado con su propiedad.

4. Uso estratégico de tecnologías

La Dirección de Catastro ha implementado sistemas de gestión interna que permiten, entre otras cosas, hacer un monitoreo constante para saber en qué dependencia se encuentra un servicio y dar seguimiento en tiempo real. A través del Sistema Integral de Gestión Gubernamental (Sigot) se obtienen reportes sobre el estatus del servicio. Actualmente, la Dirección de Catastro completa el 98% de los servicios terminados en tiempo. También, la tecnología se ha implementado para el pago del impuesto predial. Actualmente, el 60% del pago se realiza en línea.

El avance tecnológico se percibe también en el sistema cartográfico, que fue un desarrollo interno del Catastro, así como en el Geoportal, que permite la consulta pública de una cantidad relevante de información como la ubicación y georreferenciación de los predios y su tipo de construcción. Todos los cambios derivados de servicios, incluyendo el marcaje y el mantenimiento cartográfico, deben quedar plasmados en el mapa, para lo cual se actualizan en el Geoportal una vez a la semana. Por otro lado, la implementación de vuelos fotogramétricos se realiza cada tres años

priorizando las zonas municipales de mayor crecimiento, con lo que se asegura la optimización de recursos.

5. Coordinación interinstitucional

La Dirección de Catastro se coordina con el Registro Público de la Propiedad de Yucatán. Esta última genera la manifestación y el sistema da un aviso a la Dirección para iniciar en el Catastro el proceso para la cédula catastral, por ejemplo.

También, la coordinación con la institución municipal de desarrollo urbano genera beneficios, dado que esta instancia da los avisos de terminación de obra a la Dirección de Catastro, lo que obliga a la ciudadanía a mantener actualizada la información catastral de cualquier cambio que experimenten sus bienes inmuebles, como ampliaciones.

Asimismo, cuando un predio no está registrado, no se otorgan licencias de funcionamiento. Esto obliga a que cualquier cambio en la construcción debe ser de conocimiento de la Dirección de Catastro. Otra colaboración importante para la Dirección de Catastro es con el Colegio de Valuadores del Estado de Yucatán, al que se solicita la valuación comercial del municipio que es utilizada para la actualización catastral.

6. Incentivos e innovación para la actualización catastral

Cuando existen omisiones en la información catastral, la Dirección aplica un valor genérico que es mayor al que tendría el inmueble de haber sido reportado. Gracias a esto, se genera un incentivo para que la ciudadanía reporte cambios en la propiedad de forma oportuna.

Asimismo, dado el crecimiento de propiedad vertical en el municipio, se realizó una innovación metodológica para el cálculo del avalúo de forma que el cobro del predial fuera coherente con el valor comercial. Para esto, se hizo una propuesta considerando las amenidades de los condominios.

7. Mejora continua y seguimiento a estándares de calidad

En la Dirección de Catastro existe un área de calidad que se encarga del seguimiento a indicadores, que incluyen la medición de servicios concluidos, a través de los cuales se verifica, mensualmente, que los servicios se realicen en el tiempo establecido y se mantenga el estándar de eficiencia. Actualmente, se realizan las siguientes mediciones:

- **Servicios concluidos.** La medición se realiza mensualmente. La meta que se ha establecido la Dirección de Catastro es 98%.
- **Diligencias.** La medición es bimestral e incluye una revisión del cumplimiento del tiempo de cada servicio de acuerdo con los manuales de procedimiento vigentes.
- **Satisfacción ciudadana.** Se realiza la medición bimestral a través de encuestas breves realizadas a los ciudadanos.

IMCO Propone:

La actualización oportuna del catastro, acompañada de una gestión pública enfocada en la calidad del servicio al usuario, se refleja en los altos niveles de recaudación del impuesto predial que reporta el municipio de Mérida. Asimismo, permite al municipio contar con recursos para planear su desarrollo urbano considerando los desafíos relacionados con el crecimiento del municipio. En este contexto, para optimizar los buenos resultados de la Dirección de Catastro Municipal de Mérida, el IMCO Propone al municipio de Mérida:

- **Fortalecer el sistema de información estadística.** El catastro permite conocer las características de los bienes inmuebles, así como información importante como datos de la titularidad, valuación y el historial de modificaciones de los mismos, que puede guiar el diseño de política pública de vivienda, de igualdad de género, la planeación del transporte público, entre otros temas. Por esto, sería importante que la Dirección de Catastro cuente con un área dedicada exclusivamente al procesamiento de datos para nutrir el diseño de política pública a nivel local y el aprovechamiento de la información catastral desde una perspectiva transversal.
- **Mejorar la eficiencia en el área de peritos.** El área de peritos suele tener un volumen de trabajo considerable. Por esta razón, sería pertinente diseñar e implementar una metodología para distribuir el trabajo de forma estratégica por tipo de propiedad. Esto es importante considerando el ritmo de crecimiento de la ciudad.
- **Aprovechar el uso de nuevas tecnologías para atención al cliente.** Siguiendo con el enfoque de atención al usuario y la innovación en sistemas digitales, sería recomendable aprovechar el servicio de SMS para el manejo de notificaciones de pagos y facturas. Además, asegurando una buena guía para los usuarios, podría implementarse un sistema de chatbot para responder dudas y preguntas frecuentes como medio alternativo al correo electrónico y llamadas telefónicas. Esto reduciría el alto volumen de respuestas telefónicas que se realizan actualmente.

De igual forma, es posible considerar la innovación de catastro con herramientas 3D. Las zonas urbanas tienen un desarrollo y crecimiento complejo con un aumento de construcciones de gran altura e infraestructura en distintos niveles (subterráneos, elevados, etc.) que dificultan el análisis con herramientas 2D. Por ello, un sistema 3D ha demostrado su eficiencia en medición y actualización de la información catastral en distintos países¹⁹.

¹⁹ Hajji, R. et al (2023). Upgrading to 3D cadastre in Morocco: Lessons learned from benchmarking of international 3D cadastral systems. Para mayor información sobre el desarrollo de estas herramientas en el mundo se recomienda consultar a la Federación Internacional de Peritos ([FIG](#)).

El caso de Mérida es un ejemplo exitoso de gestión catastral con prácticas que otros municipios pueden replicar para mejorar la operación de sus oficinas catastrales, así como incrementar su recaudación de impuesto predial. Por esto, **para los municipios que tienen áreas de oportunidad en la recaudación del impuesto predial**, el IMCO Propone a los municipios del país:

- **Realizar ajustes organizacionales para establecer un área técnica, una de procesos y una de calidad.** Es fundamental que los municipios aseguren la existencia de una unidad encargada de monitorear los procesos catastrales, una que tenga como objetivo dar seguimiento a indicadores de cumplimiento y una unidad técnica sólida, con funcionarios públicos expertos que sean contratados bajo la perspectiva de servicio profesional de carrera. Un servicio profesional de carrera permite un relativo aislamiento para las direcciones de catastro de los vaivenes político-electorales y facilita la creación de una memoria institucional y no depender de la cabeza en turno.
- **Impulsar la actualización catastral a través de vuelos fotogramétricos.** Es preciso que los municipios, especialmente aquellos con un bajo nivel de actualización, impulsen estrategias para que la información catastral sea completa y acorde con la realidad del crecimiento municipal.
- **Facilitar el pago del impuesto predial por medio de nuevos canales.** El desarrollo de nuevas tecnologías permite implementar soluciones innovadoras para facilitar el pago del impuesto predial. En primer lugar, es necesario permitir el pago por internet. Asimismo, es posible utilizar otros instrumentos para expandir las posibilidades de pago. Por ejemplo, recientemente, Saltillo (Coahuila) implementó la posibilidad de pago a través de WhatsApp²⁰. Es necesario que los municipios eliminen en la medida de lo posible las cargas administrativas asociadas al pago del impuesto predial y, en general, a los trámites catastrales. Esto requiere un diagnóstico de la percepción ciudadana sobre este tipo de trámites y servicios.
- **Promover la coordinación con los registros de propiedad y los institutos de planeación.** Es pertinente que las unidades catastrales se coordinen con los registros de propiedad estatales para que los cambios que quedan contenidos en las escrituras sean de conocimiento automático de las oficinas catastrales. Asimismo, es pertinente que la información catastral sea compartida constantemente con otras dependencias para alcanzar objetivos de política pública conjuntos, incluyendo políticas de vivienda y de desarrollo urbano.

²⁰ <https://saltillo.gob.mx/invita-javier-diaz-a-pagar-el-predial-via-whatsapp-e-internet/>

Bibliografía:

- Bueno Cevada, L. y Netzahualt Méndez, Martha Fabiola y Sánchez Gómez, Karla Fabiola (2017). Dependencia Financiera De Las Transferencias Federales En Los Municipios De México. *Revista Global de Negocios*, v. 5 (4) p. 13-25, Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2914577>
- Cabrero Mendoza, E., & Orihuela Jurado, I. (2002). Finanzas en municipios urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales, 1978-1998. *Estudios Demográficos Y Urbanos*, 17(1), 175–208. Disponible en: <https://doi.org/10.24201/edu.v17i1.1133>
- Consejo Nacional de Población (2023). Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2020-2070.
- Dirección de Catastro del Municipio de Mérida (2014). Modernización del Catastro de Mérida (México). Un caso de éxito. *Revista Cartográfica* 90. enero-diciembre 2014:143-155. Disponible en: <https://www.revistasipgh.org/index.php/rcar/article/view/482>
- Hajji, R., Asri, H. E., & Ez-Zriouli, C. (2023). Upgrading to 3D cadastre in Morocco: Lessons learned from benchmarking of international 3D cadastral systems. *Land Use Policy*, 128, 106605. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106605>
- Holz, M. y Argüello S. (2020). Descentralización fiscal: el caso de Suecia, Holanda, Francia y España. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28896/1/BCN_descentralizacionfiscalpaíses.pdf
- INEGI.
- (2010) Censo de Población y Vivienda.
 - (2020) Censo de Población y Vivienda.
 - (2023) Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones de la Ciudad de México.
 - (2023) Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG).
- Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO (2023). Catastros municipales: Hacia una mejor gestión de la propiedad y la recaudación. Disponible en: <https://imco.org.mx/catastros-municipales-desactualizados-y-desaprovechados/>
- J. F. Martínez Sánchez y A. Cano Moreno (2022). La relación entre impuesto predial y capacidades institucionales municipales: el caso de Hidalgo, México. *Contaduría y Administración* 67(4), 98-124. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/fca.24488410e.2022.3184>

-
- Norregaard, John (2015). "Taxing immovable property: Revenue potential and implementation challenges", en *Inequality and Fiscal Policy*, eds. Benedict J. Clements et al., 191-221. Disponible en: <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781513531625/ch011.xml>
- Otero, R. (2011). *Política fiscal municipal con federalismo cooperativo hacendario: El sistema catastral como estrategia para incrementar la recaudación predial*. Disponible en: https://cefp.gob.mx/portal_archivos/convocatoria/pfp2011/pfp2011-2.pdf
- Puccio, D., Comparetti, A., Greco, C., & Raimondi, S. (2022). Proposal of a Nomenclature for Hydrogeological Instability Risks and Case Studies of Conservative Soil Tillage for Environmental Protection. *Land*, 11(1), 108. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/land11010108>
- Sigley, T. J., & Paudyal, D. R. (2022). Assessing Cadastre 2034 To Develop A Federated Cadastral System In New South Wales Australia: Mixed Methods Research Approach. *ISPRS Annals Of The Photogrammetry, Remote Sensing And Spatial Information Sciences*, V-4-2022, 163-172. Disponible en: <https://doi.org/10.5194/isprs-annals-v-4-2022-163-2022>
- Yildiz, U., Gürel, M., & Kocaman, S. (2022). State liability and uncertainty perception on cadastral parcel area registry in Turkey. *Land Use Policy*, 116, 106075. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106075>