

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO SOBRE LOS CARGOS IMPOSITIVOS A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA EN EL CAMPO Y LAS CIUDADES Y LAS FORMAS DE APLICACIÓN DE LOS INGRESOS GENERADOS PARA SUS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN

*M. en C. Jorge Gallegos Contreras**

I.- Antecedentes

Los territorios de lo que hoy constituye la nación mexicana fueron controlados por las culturas prehispánicas que se allegaron recursos en las vastas extensiones que ejercieron su dominio para solventar sus gastos de administración. Siendo la Cultura Azteca la más importante de la región de mesoamérica, *“las tierras de los pueblos o ciudades cuyos productos se destinaban a cubrir los gastos y el pago de tributos fueron Teopantlalli para la manutención de los sacerdotes, Tlatocatlalli para los gastos del palacio, Tecpantlalli para el mantenimiento de los servidores del palacio, Tecuhtlatoque para el pago al servicio de los jueces, Michimalli para abastecer a los guerreros en campaña y Yotlalli, que eran tierras del enemigo y calidad de botín en las guerras”*.¹ Estos tributos estaban basados tanto en la producción de mercancías como en el usufructo de la tierra, aunque no se conocen las formas de gravarla ni los instrumentos cartográficos para su aplicación.

En la época colonial, los conquistadores llegaron con otras formas de organización social y dominio político, y aunque su propósito inicial fue la evangelización de los indígenas, corrió en forma simultánea la explotación de las riquezas, de tal manera que *“la división territorial administrativa-judicial, determinada por los distritos jurisdiccionales de las audiencias, subdivididos en gobiernos, corregimientos, y alcaldías mayores”*² constituyeron los entes administrativos para el cobro de tributos que bajo distintas políticas en el largo periodo de tres siglos de dominio se impusieron a la población.

* Profesor-Investigador de la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la ESIA U-Zacatenco. del Instituto Politécnico Nacional.

¹ Santana Loza, Salvador, et all. El catastro en México. Instituto para el desarrollo de las Haciendas Públicas (INDETEC). México, 2006.

² O Gorman Edmundo. Historia de las divisiones territoriales de México. Editorial Porrúa, Sepan Cuantos. México, 2000. p.p 5-6

Para la evangelización se estableció un sistema en el que a un responsable se le asignaban grupos indígenas, al que se le denominó “encomienda”; y para el dominio territorial que es *“el origen legal de la propiedad territorial novohispana estuvo determinado por el soberano español, quien concedía la donación de derechos sobre la tierra entre los particulares mediante un título llamado merced, cuyo fin era premiar la gestión ejemplar de un vasallo sobresaliente o como pago de un compromiso. De este modo, las mercedes de tierra eran el medio de obtención de la propiedad rural.”*³

Esta tipo de propiedad rural que estrictamente hablando no es una propiedad privada, era una concesión para explotar la tierra bajo formas feudales de explotación propias de los nuevos dominios americanos de la Corona española, y en los que se cobraban tributos de diversas modalidades, ya sea en moneda o en especie, para la organización interna y para enriquecer a los conquistadores.

Sobre este marco de organización se desarrollaron los pueblos indígenas y se crearon ciudades que tuvieron como base de su estructura las ordenanzas de Felipe II, emitidas a principios del siglo XVI, en las que se establecieron las normas de ordenamiento en cuanto a su traza urbana, ubicación de equipamiento, características de las vialidades, etc. No obstante, también surgió la necesidad de reglamentar las formas de organización urbana y las fuentes de ingresos para los gastos de administración. *“En este contexto, en 1524 se creó el Real Consejo de Indias, entidad encargada de emitir las leyes y ordenamientos de acuerdo con las necesidades de las colonias. En este mismo sentido, tres años después, se instituyó la Audiencia Real de México que, entre otras funciones fungió como responsable de cuestiones hacendarias y del cobro de impuestos.”*⁴

Lo largo del siglo XVI, las características de la propiedad rural y las formas de uso del suelo urbano empezaron a sufrir algunas transformaciones, dentro de lo que destacan ciertas modalidades de propiedad privada y el acaparamiento de territorios por parte de algunos encomenderos, surgiendo un descontrol en el dominio territorial, lo cual propició que *“al iniciar el siglo XVII, la tenencia de la tierra era irregular y compleja, por lo que las autoridades competentes de la época implantaron una técnica jurídica llamada composición, que acreditaba la propiedad de tierras baldías o realengas adquiridas de manera ilegítima, dando*

³ De Solano, Francisco. Cedulaario de tierras, compilación de legislación agraria colonial (1497-1820). Distrito Federal, México, UNAM, 1991, p. 16.

⁴ Op. Cit. Santana Loza. p. 4

*sustento jurídico a las mismas mediante un determinado pago a la Corona. Esta técnica permaneció hasta mediados del siguiente siglo, cuando se dictó en España la Instrucción de los señores fiscales, aprobada en la Nueva España por la Audiencia de México en 1784, cuyo objetivo fue registrar los instrumentos de censos y tributos, rentas de bienes raíces y todos aquellos que contenían hipoteca especial o gravamen de dichos bienes.”*⁵ Registro que tenía como propósito fundamental el control del potencial tributario para su captación.

Desafortunadamente, esta disposición para recabar recursos no tenía en esencia el propósito de mejorar las condiciones de los pueblos, sino como formas de la Corona para incrementar sus arcas, lo que constituía una expoliación brutal de la riqueza de los nuevos territorios conquistados. De esta manera, cuando el usufructo de las encomiendas mermaba o había irregularidades, intervenía la autoridad para su “normalización”, de tal manera que “*a medida que las encomiendas eran confiscadas o revertían a la Corona, los ministros reales procuraban mantenerlas en cabeza real para que los tributos y demás rentas beneficiarían al fisco.*”⁶

En las postrimerías del régimen colonial y previo a la independencia de México, la hacienda municipal operaba de una forma distinta a como hoy la concebimos, dado que el mantenimiento de las áreas de uso común eran solventadas por medio de los ingresos obtenidos por la explotación de éstos; es decir, que “*los bienes comunes no eran propiamente una fuente de ingresos para el municipio, por el hecho de ser administrados en forma directa se constituyeron en una forma de administración de la riqueza.*”⁷ Esta política pública tenía el objetivo de evitar al máximo el cobro de impuestos a la población, ya que los bienes rústicos o urbanos, “se arrendaban o se administraban directamente por el municipio dedicando sus productos a los gastos para que los vecinos no tuvieran que pagar gravamen alguno o para que solo contribuyeran para cubrir el déficit restante.”⁸

Con el neoliberalismo en boga, ni pensar que esta modalidad de administración se adoptada como política pública, ya que, por una parte, los bienes que poseen los municipios son muy escasos y, por otra, la ideología imperante está negada a la participación de los entes

⁵ Ibidem.

⁶ Moreno Espinosa Roberto. La administración Territorial en México., Antecedentes históricos. Edit. Iapen. México, 1995. p.99

⁷ Martínez Cabañas Gustavo. La Administración Estatal y Municipal en México. Edit. INAP, 4ª. Edic. BANOBRAS. México, 1995. p.83

⁸ Idem.

públicos en estas tareas, y más bien lo que se impulsa es la privatización de los servicios públicos. Asimismo, no deben obviarse las deficiencias de la administración municipal que constituyen un factor en contra de su autonomía y de su fortalecimiento económico.

En el México independiente del siglo XIX, se mantuvieron varias disposiciones fiscales del período colonial, y no obstante que la consolidación de la nación tardó varias décadas, en el “inter” se fueron modificando algunas leyes fiscales sin dejar de gravar los bienes inmuebles, como sería el caso del *“decreto federal de 1836, en el cual se indicaba la regulación de una contribución anual de dos pesos al millar para todas las fincas urbanas. En 1838, se estableció, igualmente, una contribución sobre fincas rústicas y, en este mismo año, se adoptó una definición de las mismas; años más tarde, en 1843, se reglamentaron a nivel federal los avalúos sobre fincas urbanas y rústicas del territorio nacional. De igual modo, entre 1850 y 1851 se estableció un tipo de contribución para fincas rústicas, urbanas y demás capitales sin que existiera un ordenamiento físico de la propiedad”*⁹

Cabe observar que el federalismo centralista que se fue conformando, llevó a la total dependencia de los municipios, debido a las mínimas facultades recaudatorias, y desde entonces su constitucional autonomía ha estado en entredicho, no obstante de las reformas que en forma paulatina se han aprobado a lo largo del siglo anterior para su fortalecimiento, siendo justamente una de sus actuales atribuciones el cobro del impuesto a la propiedad inmobiliaria, el cual –como veremos más adelante- no ha significado un gran aliento en sus finanzas, en parte por la forma como se han adoptado las políticas públicas, como por los propios rezagos que no ha logrado superar en varios aspectos.

II.- La situación del impuesto a la propiedad inmobiliaria en México

Una vez que se fueron conformando las naciones en Europa como parte un proceso de transformación del modelo feudal al naciente capitalismo durante los siglos XVII al XIX, los estados en consolidación tuvieron que allegarse recursos para los gastos de administración. Entre los principales están los que se generaron por el paso de mercancías de una nación a otra, por los movimientos de capitales, por la renta que se producía ante la explotación de productos a través de la mano de obra y por la propiedad inmobiliaria, que como parte del modelo capitalista se convierte en un bien de intercambio; es decir, cuando la *“propiedad*

⁹ Op. Cit. Santana Loza. p .4

*territorial, raíz de la propiedad privada, sea arrastrada por completo al movimiento de ésta y se convierta en una mercancía.*¹⁰

Es natural que cuando aun no detonaba el desarrollo industrial los primeros y más importantes impuestos provenían de la producción agrícola, de la que se obtenía la mayor riqueza por aquellos tiempos. No obstante que posteriormente se fueron ampliando a la producción manufacturera y a la rama de los servicios, de los que en épocas actuales son el componente principal de los ingresos estatales, los cargos a la propiedad privada de la tierra o suelo – en campo y ciudad respectivamente- se han mantenido, y de las políticas públicas que cada país adoptó para gravar este bien, así como de las formas de administración para su total captación, es como encontramos la diversidad de situaciones en ellos en la actualidad.

Obviamente, en las naciones que adoptaron sistemas socialistas en los que la propiedad privada es inexistente, este tipo de cargos impositivos no procedían; no obstante, en los últimos años varios gobiernos de países con este modo de producción o con formas mixtas de propiedad (social y privada) han ido aplicando o han visualizado (como el caso de Cuba) allegarse recursos por este medio.

Hoy en día, en el escenario internacional con un predominio de los sistemas capitalistas, el impuesto a los bienes raíces (suelo y construcción) significa un componente importante, de tal manera que en países desarrollados el Impuesto Predial¹¹ presentan cifras superiores al 2% de su Producto Interno Bruto (PIB), que serían los correspondientes a Inglaterra, Canadá, Estados Unidos de Norteamérica (USA) y Japón con porcentajes del 3.29, 2.83, 2.57 y 2.04%, respectivamente, y los más favorecidos de América Latina son Uruguay con el 1.12 y Argentina con el 0.99%¹². Cabe señalar que si relativamente un porcentaje del 2 al 4% realmente no es significativo, en términos absolutos y comparativos si resultan cifras importantes. Solo para ejemplificar este aspecto, en el caso de USA, ese 2.04% del PIB nos

¹⁰ Lefebvre Henri. El pensamiento marxista y la ciudad. 1ª edición Editorial Extemporáneos, México. 1972. p.33

¹¹ Impuesto predial es el concepto empleado en varios países de habla hispana, que grava a la propiedad inmobiliaria o bienes raíces.

¹² Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Resumen de conclusiones de la I Reunión Nacional de los responsables de catastro y de las contribuciones inmobiliarias. Guadalajara, Jalisco, México 2005.

da un total de 270,189 millones de dólares, lo que equivale al 32% del PIB en México o el 120% (1.2 veces) del presupuesto anual de la federación en el presente año.¹³

Desafortunadamente en el caso de los países dependientes, -denominados en el lenguaje neoliberal, con una connotación ideológica clara, como subdesarrollados o en vías de desarrollo, la captación de ingresos por este concepto es muy baja.

Nuestro país no escapa de esta una realidad, y en el nivel de captación nos situamos hasta por debajo de algunos países de Centroamérica. Tenemos que “en el 2003, la recaudación por impuestos, representó el 10% de los ingresos municipales. La proporción de la recaudación del impuesto predial con respecto al PIB del país se ha mantenido constante entre 2001 y 2003, representando el 0.26% cada año, para el 2004, esta proporción estimada es de 0.27%. En este período, 6 entidades (D.F., Méx., Jal., N.L., Chih. y Gto.) recaudaron más del 70% del total nacional; por el contrario, 16 estados recaudaron menos del 10% del total nacional.¹⁴ A nivel nacional, el ingreso por impuesto predial es de 2,184 millones de dólares; o sea, el 1.65% del total del PIB de USA, y el 0.97% (menos del 1%) del presupuesto anual del país.¹⁵

Los ingresos obtenidos centralmente en cada país por medio de cargos impositivos al producto del trabajo, (ISR) al consumo (IVA) y a las importaciones (Aduanas), entre los más importantes, constituye la base para redistribución de recursos a fin de aminorar las desigualdades que se presentan en el territorio debido a los contrastes en las riquezas potenciales o en explotación de cada región y entidad que forman parte, por lo que la baja recaudación y baja redistribución se convierte en un problema de desarrollo regional, dado que el recurso no necesariamente se aplica a las zonas más atrasadas, y en algunos municipios constituye la base de su supervivencia.

Cabe anotar que los ingresos sobre los bienes inmuebles provienen de varios rubros, como sería los derechos que se cobran para la construcción de inmuebles (que incluyen trámites para el alineamiento, número oficial y licencia), cambios de usos del suelo, fusiones y

¹³ Para USA se tomó un PIB de 13.244 billones de dólares y para México de 840,012 millones de dólares. ([Fondo Monetario Internacional](#), *World Economic Outlook Database*, abril de 2007 y 2008)

¹⁴ INDETEC. Programa para la optimización de la gestión del impuesto predial y la modernización catastral. México. 2007.

¹⁵ Dato calculado a partir del presupuesto anual de la federación de 2'260.412.5 millones de pesos. Ley de ingresos de 2007. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El ingreso por predial se calculó basado en el PIB del 2006.

divisiones de predios, por traslado de dominio, registro de compra-venta, el impuesto sobre su adquisición (ISAI) y el de propiedad o posesión de inmuebles, denominado impuesto predial. De todos estos, el más importante por sus montos es este último, razón por la que nos centraremos en este trabajo, aunque no es despreciable los recursos que se obtienen por los otros aspectos, y sobre todo el ISAI que en algunas ciudades son significativos.

En México, el ISAI ha sido una facultad estatal y durante muchos años lo fue el impuesto predial, el cual tuvo un proceso de desconcentración, dado que todavía hasta principios de los 80's del siglo pasado éste lo administraban los estados con muy poca repercusión en el ámbito municipal. Esto motivó que, mediante una reforma constitucional en 1984, el impuesto predial pasara a ser facultad de los municipios; empero, uno de los errores de esta reforma es que no se previeron los requerimientos técnicos y humanos que pudieran hacer posible aprovechar el potencial existente, y desde entonces cada estado ha tenido una acción discrecional, dejando a los municipios -en el mejor de los casos- el manejo de la información catastral con pocos recursos para mantenerla actualizada. Algunos otros mantienen el control de la base catastral, de la cual están supeditadas las tesorerías de los ayuntamientos.

A más de 20 años de la reforma, no se ha observado un claro fortalecimiento de los municipios, y *“son varias las causas que explican el bajo rendimiento del impuesto predial desde que pasó a ser municipal; una de ellas puede vincularse con los catastros, ya que en este renglón, como todos sabemos, se dio un importante descuido cuando las contribuciones inmobiliarias pasaron a manos de los ayuntamientos”*¹⁶; pero también obedece la vertiente política, toda vez que los gobiernos no se atreven a actuar eficazmente en la explotación del potencial existente del impuesto predial, debido a la pérdida de popularidad; incluso en las campañas políticas, para captar más votos se prometen descuentos, reducciones y exenciones en los montos legalmente establecidos. Esto, además de la fuente de corrupción que significa su manejo para provecho de los responsables.

Para darnos una idea del potencial al gravamen de los bienes inmobiliarios; de acuerdo a los datos actuales se tiene un registro de 21'695,699 cuentas de las cuales solo pagan 15'527,792, o sea 6'167,907 no pagadas con una cantidad reportada en el año 2003 de

¹⁶ Santana Loza Salvador. Mejorar el rendimiento del Impuesto Predial: Necesidad inaplazable. INDETEC, México. 2005 p. 8

16,614'333,536¹⁷. Si existen en México más de 23 millones de familias, que obviamente, en su gran mayoría tiene una vivienda, más las casas de campo para vacacionistas y todos los inmuebles para negocios de todos los giros (fábricas, restaurantes, bancos, oficinas de múltiples servicios, hoteles, cines, etc.), además de los lotes baldíos en las ciudades que también son parte del objeto de este impuesto, seguramente podemos observar la magnitud de evasión, sin dejar de contar los que estando registrados su base gravable está por debajo de lo real, considerando el nivel de subvaluación del 30%.¹⁸

Respecto a la base gravable de la que se parte para calcular el impuesto predial ha sido un factor que marca enormes diferencias. Normalmente no existe una norma para determinar el valor catastral del inmueble, y en la mayoría de los casos está muy por debajo del valor comercial. Una reforma en el año de 1999 estableció la obligación de los municipios a realizar los cambios necesarios para equiparar el valor catastral con el del mercado, o sea, igualando el valor comercial con el fiscal, de tal suerte que en adelante se no hubiera discrecionalidad para determinar la base gravable. Esto significaba que aunado a realizar los estudios correspondientes para determinar los valores del suelo y de las construcciones, era indispensable el ajuste en la tasa o tarifa; sin embargo, no fue atendida esta disposición en la mayoría de los casos, no obstante que se dio una prórroga para el año 2002.

De las pocas entidades que aplicaron tal disposición fue el Distrito Federal, empero la determinación de los valores comerciales no fueron producto de avalúos individuales -lo cual era una tarea casi imposible- ni de una valuación masiva por sectores, sino que a partir de la consideración de que los valores catastrales representaban en promedio un 10% de los de mercado –aunque por estudios en la propia Subtesorería de Catastro del GDF, se tiene certeza que muchos predios estaban hasta en un 6% de su valor de mercado-¹⁹ se hizo una simple operación de multiplicarlos por 10 al igual que a los rangos de la tarifa,²⁰ lo cual fue una medida emergente para cumplir la ley, pero a más de 5 años al mantenerse igual, sin haberse hecho los ajustes necesarios, resultó una medida inocua. Esta situación específica nos puede indicar la trascendencia de una política pública, que por muy valiosa que pueda

¹⁷ Programa para la Optimización de la Gestión del Impuesto Predial y la Modernización Catastral. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) INDETEC. Guadalajara, Jal. México. 2005 p. 14.

¹⁸ Idem.

¹⁹ El autor de la ponencia coordinó estos estudios cuando fue Director de Política Catastral en el periodo 1999-2001, e incluso fue el que propuso la medida de actualizar los valores considerando un 10% del valor catastral por la urgencia de la reforma, a reserva de alinearlos posteriormente a su valor real.

²⁰ Información obtenida de los Códigos Financieros del GDF de los años 2001 y 2002, año en el que se aplicó la reforma.

ser se vuelve letra muerta ante la inviabilidad de su aplicación, por lo que estudiar las causas reales de la omisión en su cumplimiento y sus efectos reales en los casos que se ha operado en el país resulta una tarea necesaria.

Aunado a la base gravable de la que se parte, otro factor que incide en los ingresos municipales es la forma como se determina el impuesto predial. De acuerdo a la ley *“los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”*²¹.

Basado en lo anterior, cada estado ha precisado la forma en que se calculará el impuesto, encontrando una variedad de formas como la aplicación de una tasa, estableciendo cuotas, o mediante la aplicación de una tarifa estructurada en rangos de valor del inmueble para obtener la proporcionalidad en cada uno de ellos; igualmente, hay disminución por la antigüedad de la construcción o incrementos por la calidad de ésta, así como una serie de exenciones o descuentos por el tipo de propiedad, la naturaleza del propietario (madre soltera o viuda, personas de la 3ª. edad, etc.), y por el pago anual anticipado, entre otros.

Asimismo, las legislaciones estatales han decidido la forma específica en que se aplicará el impuesto predial habiendo “algunas que regulan a sus municipios con una ley general, es decir, que es de aplicación para todos los municipios de la entidad; en cambio hay estados que tienen una ley específica, para cada municipio, esto es, cada uno cuenta con su propia ley.”²² Siendo una u otra, los resultados de su eficacia no dependen de la legislación adoptada, pues podemos encontrar municipios regidos por la misma ley con resultados en su captación muy diferentes. La decisión de cada una de las entidades federativas en este aspecto obedece más bien al control político que se contempla tener en los municipios o por la real incapacidad de éstos para ejercer su autonomía.

Definitivamente, existen diferencias importantes entre los estados y los municipios en cuanto a sus niveles de captación respecto a su potencial inmobiliario (que puede ser valorado

²¹ Reforma al artículo 115 constitucional establecida en la fracción IV Diario Oficial de la Federación del 23 diciembre de 1999.

²² Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas. Dirección General Adjunta de Participaciones. El impuesto Predial 2000 en México. México, 2000. p.5

mediante un índice), lo cual está en función de las variables descritas, además de una insoslayable de mayor cuantía como es la situación económica del municipio, así como de su condición rural o urbana, dado que la naturaleza de este impuesto grava más a las construcciones.

III.- Políticas públicas para el financiamiento de los servicios públicos. Una propuesta sobre las potestades tributarias de los municipios en materia inmobiliaria.

Las desigualdades regionales en nuestro país se han dado por el proceso de la excesiva concentración de las actividades productivas en estados y municipios, sobre todo del sector secundario y en los últimos años en el de los servicios. Este mismo patrón se ha reproducido en la captación de los impuestos, obteniéndose cuantiosos recursos en los municipios que cuentan con un alto índice de urbanización²³, por lo que para revertir esta tendencia se deben proponer estrategias de política económica que por lo menos detengan o reviertan este proceso pernicioso.

Uno de los objetivos del federalismo en México ha sido justamente, la redistribución de los ingresos públicos en los municipios, estados y regiones que por sus condiciones tienen escasos recursos, *“sin embargo, el gobierno mexicano en la práctica, se ha caracterizado por un centralismo, apuntalado en una deliberada debilidad de las entidades con respecto al centro y por una serie de inconsistencias constitucionales que permiten tanto esta situación, como que las entidades reproduzcan la misma relación centralista frente a los municipios que los conforman”*.²⁴ Es decir, que no obstante que ha habido esfuerzos por permear el gasto público del centro a los estados y municipios, aun ha sido insuficiente, incluyendo las reformas que han tenido el objetivo de mejorar su recaudación como el relativo al impuesto predial.

Por otra parte, si indagamos el destino que se da a los recursos obtenidos por el gravamen a la propiedad inmobiliaria, resulta una tarea complicada, dado que los presidentes municipales con la aprobación de sus respectivos cabildos deciden en forma autónoma las partidas en las que se erogan, sin tener una bolsa aparte y un gasto determinado de estos ingresos. Es posible que la mayoría de los municipios del país atiendan sus necesidades

²³ Este índice está compuesto por número de habitantes residentes en el campo y en las ciudades.

²⁴ Gadsten Carrasco Carlos. Federalismo a la Mexicana. La hora de las definiciones. Tomado de Sánchez Silva Mario y Castro López Floretino, compiladores. Gobierno y Políticas Públicas, CIECAS, IPN. México. 1ª edición. 2007. p.264

primarias e incluso varios de ellos lo utilicen para solventar el gasto corriente y un mínimo para la ejecución de obras y servicios, debiendo recurrir a las participaciones que reciben del gobierno federal y del estatal.

Respecto a lo anterior, conocemos el caso específico del municipio de Acapulco en el que el Presidente Municipal, Zeferino Torreblanca, habiendo tomado la administración del H. Ayuntamiento en diciembre del año 1999 y habiendo recibido las arcas vacías, tuvo que hacer un llamado a los empresarios para solicitarles el pago adelantado del impuesto predial para cubrir la nómina y el aguinaldo de los trabajadores. Además, como los recursos estatales y federales se tardan en llegar, todavía hizo uso de este recurso para salvar las necesidades urgentes, cuyo componente principal recaía en el gasto corriente.²⁵

Los municipios que han sido más favorecidos con la facultad recaudatoria otorgada han sido los que cuentan con centros de población consolidados y gran parte de sus ingresos se invierten en obras para éstos. Es decir, “en el desarrollo urbano estamos invirtiendo la mayor parte de los recursos público y privados; a él estamos destinando el mayor esfuerzo. Sin embargo, estas inversiones no se están desarrollando de la manera más eficaz, ni más productiva para el desarrollo general del país.”²⁶

Aunado a lo anterior, es claro que los costos de los servicios públicos en las ciudades son muy onerosos, por lo que la buena recaudación por impuestos a la propiedad es absorbido en una gran proporción a las obras de urbanización, lo cual significa que los municipios con buenos ingresos no son los que necesariamente tengan mejores condiciones; es decir, “los municipios más urbanizados y lo más grandes, los que tienen mayor presupuesto, son los más pobres porque su margen de maniobra es menor que los municipios más pequeños;”²⁷ empero en términos de calidad de vida, en éstos dependerá de las condiciones particulares de cada uno de ellos, pues es un hecho que la mayoría de los municipios rurales del país (siendo grandes o pequeños en extensión), es dónde observamos las peores condiciones de sus habitantes, aunque no es nada raro observar habitantes en las periferias urbanas con niveles de pobreza similares a países de miseria extrema. Al respecto cabe el testimonio de un político mexicano, quien al inquirirlo sobre alguna de sus experiencias más impactantes

²⁵ Noticia difundida por los periódicos locales de la ciudad de Acapulco (El Sol, Novedades y La Jornada Sur de Guerrero, entre los más importantes) en diversas fechas del mes de diciembre de 1999.

²⁶ González Escamilla Roque. Planeación y reglamentación del desarrollo urbano. Municipio Libre y Descentralización de la Vida Nacional. Ediciones INAP. México, 1984. p. 55

²⁷ Op. Cit. Martínez Cabañas

en su campaña, expresó que en la visita a una colonia popular, la pelea por una torta entre un perro y un niño le había causado tal impacto que esta escena la mantendría en su memoria hasta los últimos días de su vida como una expresión clara de la pobreza que priva en nuestro país²⁸.

No debemos menospreciar los recursos que se allegan los municipios por el impuesto predial, pero tampoco -aun explotando todo su potencial- como la solución a las graves carencias en casi todo los órdenes. La centralización del poder político y el federalismo que rige en nuestro sistema no ha logrado revertir las desigualdades regionales y la concentración del ingreso. Si por una parte, la población que reside en el campo no logra mejorar sus condiciones de vida, la que emigra a las ciudades con la perspectiva para mejorar, no es ninguna garantía. De seguir la tendencia de concentración con los mismos esquemas en los que el gobierno federal acapara los ingresos otorgando dádivas a los estados y municipios, no hay esperanzas alentadoras para revertirla.

Es muy lamentable que a más de treinta años de haberse diagnosticado esta problemática nacional, y de ello hacer propuestas como *“dar una mayor eficacia a las políticas públicas a través de los diversos niveles de gobierno; esto debido a las necesidades de descongestionar el nivel central-federal de gobierno, y a la necesidad de acercar las decisiones al espacio local”*²⁹, así como observar en los últimos años sobre las tendencias que han prevalecido, una de ellas n el sentido *“mantener un centralismo, materializado en el control de las potestades tributarias y la dirección central del gasto federalizado”*³⁰, aun se siga con el mismo discurso vacío porque la falta de consecuencia en la acción legislativa para proponer políticas públicas agresivas que de rompan con esta inercia centralizadora.

Lo peor es que el modelo federación-estados se reproduce en los estados-municipios, toda vez que los estados acaparan los recursos fiscales que la ley les permite captar, distribuyendo participaciones a los ayuntamientos, principalmente provenientes de la federación y muy poco de sus propios ingresos. De ahí la importancia de la facultad municipal para administrar en forma autónoma el impuesto predial, el cual por el momento, aunque no sea la panacea, hay que explotar al máximo.

²⁸ Este suceso ocurrió en la ciudad de Acapulco en la campaña política para la Presidencia de la República del Ing. Heberto Castillo por el PMT en el año de 1988.

²⁹ Cabrera Mendoza Enrique. Los nuevos Gobiernos Locales en el México de Nuestros Días. En la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal del INAP. Número 51. México, 1995. p.63

³⁰ Op. Cit. Gadsen Carrasco. p.266

Por otra parte, son patentes las diferencias económicas entre los propios municipios de un estado, dándose una concentración del ingreso en aquellos (municipios) en los que se ubican las capitales de los estados o en los que han logrado un crecimiento urbano importante, como sería del estado de Guerrero –tal vez un caso extremo-, donde en el municipio de Acapulco se concentra más del 80% del producto Interno bruto del estado; y tal vez este sea el ejemplo más paradigmático, pero lo mismo sucede en la mayoría de los estados, aunque con diferentes proporciones.

Como observamos, las políticas públicas para lograr una redistribución para aminorar desigualdades regionales no han atinado a revertir o, por lo menos, detener la perniciosa tendencia concentradora, habría que probar otras más atrevidas. Una de ellas -que podría causar enorme polémica- es una reforma que revirtiera la potestad municipal en la tributación a la propiedad inmobiliaria, pasando nuevamente a un nivel central en los estados, pero con algunos ajustes que permitieran una distribución justa, como serían: el que todo el impuesto recabado se integran a un fondo específico administrado por un comité ciudadano o a través de un Fideicomiso; una distribución de este fondo con base en criterios que prioricen la pobreza, sin dejar otros que alienten la recaudación y la eficiencia administrativa; la población municipal; la determinación de las necesidades más apremiantes de los municipios, a fin de asignar los recursos en forma etiquetada, dando preferencia al apoyo social y a la inversión (financiamiento de los servicios públicos); seguimiento riguroso de la ejecución del gasto para que los montos de cada partida no sea desviado para el gasto corriente, o incluso por actos de corrupción; la creación de Institutos de catastro estatales para el apoyo técnico , entre los más importantes.

Lo anterior tiene como base una investigación que realizamos para ver la viabilidad de la reforma propuesta por el PRD sobre la creación del Estado 32, desapareciendo la figura jurídica del Distrito Federal, que -como sabemos- no tiene las mismas facultades que los 31 estados del país, y en el que se mantiene en el aspecto político-administrativo una cierta ingerencia del gobierno federal. El estudio se orientó justamente en observar el comportamiento que tendrían los ingresos por impuesto predial, una vez que las actuales delegaciones -con la reforma convertidos en municipios- los manejaran directamente, a diferencia de la forma actual en la que el gobierno de la ciudad los recaba y administra centralmente.

El Distrito Federal genera casi el 50% del total nacional recabado en impuesto predial, y en el año 2006 fue de alrededor de 7000 millones de pesos³¹. A diferencia de las demás estados, esta entidad federativa -con un marco jurídico sui generis-, por no tener municipios, la Secretaría de Finanzas se encarga de administrarlo, de tal manera que entra a sus arcas sumándolo a los demás recursos que recibe por derechos, aprovechamientos y producto, deuda y participaciones federales. A partir de este total elabora su presupuesto anual, sin aplicar los recursos provenientes del impuesto predial para el financiamiento de los servicios públicos o alguna partida específica, a diferencia de los recursos fiscales que tienen un destino específico y son etiquetados para el ejercicio del gasto.

El resultado del estudio nos arrojó una concentración de más del 50% del total del impuesto generado en cuatro delegaciones (Álvaro Obregón, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc, con solo un 28% del total de las cuentas registradas, lo que deja claro que es en éstas donde se concentran los centros financieros y comerciales, así como las zonas residenciales de mayor plusvalía de la ciudad. (Ver tabla 1).³²

TABLA 1. INGRESO POR INGRESO PREDIAL EN LAS DELEGACIONES

DELEGACIÓN	TOTAL BASE-VALOR	TOTAL BASE-RENTA	EMISIÓN BIMESTRAL	ANUAL	Porcentaje Ingreso	Porcentaje Cuentas
ALVARO OBREGÓN	88'311,107.3	21'130,122.0	109'441,229.3	656'647,375.8	9,64%	7.34%
AZCAPOTZALCO	36'256,893.4	31'468,981.7	67'725,875.1	406'355,250.6	5,96%	4.84%
BENITO JUÁREZ	84'503,598.4	34'630,940.5	119'134,538.9	714'807,233.4	10,49%	6.99%
COYOACAN	75'979,770.1	12'931,020.7	88'910,790.8	533'464,744.8	7,83%	8.72%
CUAJIMALPA	42'247,660.0	2'917,722.6	45'165,382.6	270'992,295.6	3,98%	1.35%
CUAUHTEMOC	120'456,070.8	69'751,996.6	190'208,067.4	1'141'248,404.0	16,75%	9.27%
GUSTAVO A. M.	46'835,283.3	10'906,797.2	57'742,080.5	346'452,483.0	5,09%	11.96%
IZTACALCO	18'971,875.0	6'900,281.7	25'872,156.7	155'232,940.2	2,28%	4.48%
IZTAPALAPA	59'123,400.7	11'241,071.4	70'364,472.1	422'186,832.6	6,20%	18,82%
MAGDALENA C.	17'409,626.0	1'288,422.2	18'698,048.2	112'188,289.2	1,65%	1.85%
MIGUEL HGO.	156'476,689.2	49'527,253.1	206'003,942.3	1'236'023,654.0	18,14%	5.25%
MILPA ALTA	1'735,037.2	32,631.3	1'767,668.5	10'606,011.0	0,16%	0.70%
TLAHUAC	5'269,891.9	650,101.4	5'919,993.3	35'519,959.8	0,52%	2.84%
TLALPAN	67'099,604.0	7'992,442.9	75'092,046.9	450'552,281.4	6,61%	6.93%
VENUSTIANO C.	22'673,071.2	6'772,515.1	29'445,586.3	176'673,517.8	2,59%	5.57%
XOCHIMILCO	22'084,874.5	1'899,079.0	23'983,953.5	143'903,721.0	2,11%	3.10%
TOTAL DE INGRESO	865'434,453.0	270'041,379.4	1'135'475,832.0	6'812'854,994.0	100,00%	100,00%

Fuente: Cálculo proyectado con base en los registros de Catastro del GDF

³¹ El ingreso por impuesto predial presupuestado para el Gobierno del Distrito Federal para el año 2006 fue de 7,170'506,587 pesos. Código Financiero del año 2006, GDF.

³² Estudio elaborado por el autor, presentado en varios eventos académicos y publicada en las memorias del X Encuentro de Desarrollo Regional de AMECIDER.

En el otro extremo podemos observar las delegaciones Gustavo A. Madero, e Iztapalapa con un número de cuentas superior al 30% y con ingresos de un poco más del 11%. Y si separamos las delegaciones rurales, como Magdalena Contreras Xochimilco, Milpa Alta, y Tlahuac, cuyo número de cuentas representa menos del 10% y un ingreso de alrededor del 13%, lo cual está un poco más equilibrado.

Es decir, que de municipalizarse las delegaciones cada una de ellas administraría sus ingresos, beneficiando a las más consolidadas, con mejor infraestructura y servicios públicos y dónde habitan los sectores sociales de mayor ingreso; a diferencia de las que tienen mayores carencias en todos los sentidos y residen obviamente las familias menos favorecidas.

No vamos a adentrarnos en los criterios y la forma como el gobierno del DF y la Asamblea Legislativa aprueban la distribución de los presupuestos anuales a las delegaciones, y sin lugar a dudas también inciden los factores políticos, pero al parecer esta forma de administrar estos ingresos –en los que se suman los del predial- tiene un carácter más distributivo.

IV.- Conclusiones

Definitivamente, la riqueza que se genera en un país, -por lo menos en los que tiene una dependencia crónica- a diferencia de lo que pregonan los ideólogos neoliberales no se distribuye por “la mano invisible”, y su “dios” al que le dejan esta tarea: “el mercado” lo han profanado sus propios adeptos. El aparente “éxito” del neoliberalismo ha sido en parte los errores que se cometieron en los países que transitaron por la vía socialista -como modelo alternativo o contrapuesto al capitalismo- y también (no de menor importancia) por la intervención del estado que ha tenido, si no para enfrentar los males congénitos del capitalismo salvaje de nuestros países (la falta de competencia real, los monopolios, la corrupción, etc.) al menos para paliarlos a fin de no llegar a una polarización social que ponga en riesgo al propio sistema.

La centralización que tanto se ha cuestionado por académicos, funcionarios públicos, empresarios, políticos, líderes sociales y otros, no ha sido enfrentado con las medidas atinadas y solo se han dado paliativos para contener las presiones políticas. En países donde las desigualdades regionales y las condiciones de pobreza son alarmantes, como el

nuestro, lo que se ha logrado con las políticas públicas aplicadas hasta hoy en día, es una descentralización que reproduce las desigualdades, toda vez que las facultades que se han transferido del poder central a los poderes locales, no han sido acompañadas de todos los elementos necesarios para su implementación adecuada, los cuales solo pueden ser subsanados por los que más tienen, y sin ser resueltos por los más pobres.

En el caso de las potestades tributarias en materia inmobiliaria, ha sido claro que los municipios más pobres no han podido explotar su potencial por las graves carencias de recursos humanos capacitados y de la base técnica para operar eficientemente sus sistemas catastrales. Y aun contando con todos estos elementos, no pueden captar más de lo que económicamente pueden sus habitantes, pues es como querer sacar agua de las piedras. Esto lleva a la necesidad de realizar una efectiva redistribución, que para las condiciones actuales y mientras las políticas públicas no sigan en el terreno de la simulación, no hay más que centralizar los ingresos pero con criterios de distribución que beneficien a los que menos tienen, sin necesidad de perjudicar a los más favorecidos.

No resulta nada fácil el retiro de facultades a los municipios, sobre todo tratándose de la potestad tributaria que les permiten ingresos y en consecuencia poder, y una iniciativa legislativa -como la que hemos propuesto- podría calificarse como un atentado a la autonomía municipal; empero, no se ha demostrado que las políticas públicas de descentralización que se han adoptado han tenido los efectos supuestamente esperados, pues la enorme mayoría de los municipios ni se han fortalecido ni han tenido más autonomía, ya que hasta ahora solo se han dado pasos en el sentido de promover una “descentralización simulada, en donde el cambio sea “de utilería” pero que las cosas continúen como están. La simulación puede ser la falta de visión a largo plazo, una falta de compromiso, un temor a la falta de incapacidad de coordinación, o en el peor de los casos a la balcanización”³³; y –agregamos- la simulación que desafortunadamente prevalece en muchos campos de la vida nacional.

Finalmente, no podemos omitir la esperada negativa de los municipios que actualmente están más favorecidos con sus ingresos por impuesto predial, así como por el Distrito Federal -que recibe alrededor del 50% del total que de este impuesto se capta a nivel nacional- debido a que tendrían que dejar de percibir esos ingresos para administrarse en la

³³ Op. Cit. Gadsen Carrasco. p.267

forma propuesta; empero si se trata de hacer justicia social queda esta política pública como una posibilidad real de enfrentarla.

V.- Bibliografía

- Cabrera M. Enrique. Los nuevos Gobiernos Locales en el México de Nuestros Días. En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal del INAP. No. 51. México, 1995.
- Carrasco Carlos. Federalismo a la Mexicana. La hora de las definiciones. Tomado de Sánchez Silva Mario y Castro López Floretino, compiladores. Gobierno y Políticas Públicas, CIECAS, IPN. México. 1ª edición. 2007
- Códigos Financieros del GDF de los años 2001, 2002 y 2006.
- De Solano, Francisco. Cedulario de tierras, compilación de legislación agraria colonial (1497-1820). Distrito Federal, México, UNAM, 1991.
- Diario Oficial de la Federación del 23 diciembre de 1999.
- Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas. Dirección General Adjunta de Participaciones. El impuesto Predial 2000 en México. México, 2000. p.5
- González Escamilla Roque. Planeación y reglamentación del desarrollo urbano. Municipio Libre y Descentralización de la Vida Nacional. Ediciones INAP. México, 1984.
- INDETEC. Programa para la optimización de la gestión del impuesto predial y la modernización catastral. México. 2007.
- INDETEC. Programa para la Optimización de la Gestión del Impuesto Predial y la Modernización Catastral. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Guadalajara, Jal. México. 2005.
- Lefebvre Henri. El pensamiento marxista y la ciudad. 1ª edición Editorial Extemporáneos, México. 1972.
- Ley de ingresos de 2007. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México.
- Martínez Cabañas Gustavo. La Administración Estatal y Municipal en México. Edit. INAP, 4ª. Edic. BANOBRAS. México, 1995.
- Moreno Espinosa Roberto. La administración Territorial en México., Antecedentes históricos. Edit. Iapen. México, 1995.
- O Gorman Edmundo. Historia de las divisiones territoriales de México. Editorial Porrúa, Sepan Cuantos. México, 2000.

- Santana Loza, Salvador, et all. El catastro en México. Instituto para el desarrollo de las Haciendas Públicas (INDETEC). México, 2006.
- Santana Loza Salvador. Mejorar el rendimiento del Impuesto Predial: Necesidad inaplazable. INDETEC, México. 2005

- Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Resumen de conclusiones de la I Reunión Nacional de los responsables de catastro y de las contribuciones inmobiliarias. Guadalajara, Jalisco, México 2005.

Agosto de 2007