

La regulación y control del desarrollo urbano es una atribución de los municipios, en tanto que son éstos los que orientan el crecimiento urbano a través de distintos instrumentos (zonificación, usos del suelo, reservas territoriales, etcétera), así como son también prestatarios de servicios públicos (alumbrado, agua, drenaje, recolección de desechos sólidos, seguridad pública). De esta manera, el municipio es la instancia gubernamental encargada de regular el crecimiento de las ciudades mexicanas. Una

Gobiernos locales y financiamiento del desarrollo urbano

JUAN CARLOS HERNÁNDEZ ESQUIVEL
Centro de Investigaciones Económicas,
Administrativas y Sociales (CIEGAS), IPN
jche@infosel.com

gestión urbana eficaz y eficiente en los municipios requiere del fortalecimiento institucional y administrativo de sus gobiernos. Para lograr esa tarea, es indispensable que los ayuntamientos logren acceder a fuentes de financiamiento oportunas, que les permitan tener capacidad de atraer inversión, fomentar la competitividad y estar en mejores posibilidades de cumplir con el compromiso de dar a la comunidad un servicio público satisfactorio, incluyente y equitativo.

En los últimos años en México, con el proceso de descentralización, los mecanismos de financiamiento urbano se han orientado a promover una mayor participación de los gobiernos estatales y municipales, mientras que las instancias federales tienden a regularlos. A pesar de este importante esfuerzo económico, y como se señala en este artículo, los 2 400 municipios del país tienen poca capacidad de generar ingresos propios. Por lo general, estos ingresos se fundamentan en el cobro de impuestos locales, y dependen mayoritariamente del financiamiento de las aportaciones realizadas por la propia federación. Por ello, su capacidad es insuficiente para abordar los problemas derivados del crecimiento urbano y las consecuentes demandas de suelo, bienes y servicios urbanos.

Recientemente, en la literatura especializada se comienzan a analizar los mecanismos de financiamiento para el desarrollo urbano, principalmente los instrumentos de captura de plusvalía, cuya característica principal se basa en:

el derecho público y legítimo de participar en la captación de los aumentos del valor de la tierra generados por acciones administrativas tales como cambios en zonificación o densidad, que pueden generar ganancias sustanciales para el propietario de la tierra (De Botero y Smolka, 2000).

Otro de los mecanismos más empleados lo constituyen las aportaciones de mejoras, las cuales tienen como objetivo

...capturar una porción de los beneficios especiales (valorización del suelo) que resulten de las inversiones públicas en infraestructura y servicios públicos, para financiar tales inversiones (Furtado, 2000).

A pesar de que los gobiernos locales se encuentran facultados para recaudar recursos propios, en la práctica, su capacidad es reducida y dependen de los ingresos y aportaciones otorgados por la federación para proveer y atender las necesidades públicas. Por ello, se requiere de fuentes alternativas de

ingresos que permitan fortalecer las finanzas públicas locales. En este texto se exploran los mecanismos de financiamiento derivados de las imposiciones al suelo: el impuesto predial, las contribuciones de mejoras e impuestos a las plusvalías. Se analizan sus alcances y límites en la recaudación municipal.

required to strengthen the local public finance. This paper explores the mechanisms of financing derived from real state tax, analyzing their reach and limits within the municipal collection.

In spite of the faculty of local governments to collect their own resources, their capacity is reduced and depends on federal contributions in order to meet public necessities. Therefore, alternative sources of revenue are

En ambos casos, se observa que el denominador común es la apropiación social del valor del suelo generado por la acción pública o por el propio desarrollo urbano en beneficio de la comunidad.

Este artículo se divide en dos partes: el análisis de la actual capacidad de los municipios y estados para generar ingresos propios por una parte, y en segundo lugar, el uso del impuesto predial, las aportaciones de mejoras y la captura de plusvalías como instrumentos que pueden aportar sustancialmente recursos a las finanzas locales para apoyar la producción de ciudad.¹

CAPACIDAD FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

De acuerdo con los lineamientos del Artículo 115 constitucional, los municipios tienen atribuciones en materia del libre manejo y administración de su hacienda:²

la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Estos mecanismos son: 1) contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados, sobre la propiedad inmobiliaria; 2) las participaciones federales, y 3) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

De esta manera, este ordenamiento jurídico faculta a los ayuntamientos para tener el derecho de manejar tanto el impuesto predial como las contribuciones especiales de la recuperación de inversión en obras públicas (contribuciones de mejoras), así como gravar el proceso de adquisición de bienes inmuebles, y también, a través de las respectivas leyes de ingresos municipales, a definir la asignación de recursos y los criterios tendientes a establecer en sus respectivas

jurisdicciones para el cobro de impuestos.³ Esto no excluye la participación de los gobiernos estatales en impuestos y derechos tales como zonificaciones especiales, impuestos por venta de terrenos o contribuciones para obras de infraestructura, urbanas o de cobertura regional.

Sin embargo, a pesar de que las legislaciones estatales y municipales tienden a gravar vía impuestos, contribuciones, derechos o prestaciones de servicios públicos, su contribución al ingreso local es relativamente reducida.

Por ejemplo, aunque los ingresos estatales de 1995 a 1999 se han incrementado en un 306%, se observa que el origen de éstos se deriva fundamentalmente de los montos de las participaciones federales y de las transferencias de recursos de las instancias federales (del 77.5% al 85.5% en los respectivos años) por distintos ramos, lo que equivale a afirmar una mayor dependencia de los gobier-

MÉXICO. INGRESOS PÚBLICOS ESTATALES 1995-99

	1995	1996	1997	1998	1999
Total	111,039,767 (100.0%)	143,670,809 (100.0%)	199,273,732 (100.0%)	273,850,448 (100.0%)	339,960,574 (100.0%)
Impuestos locales	2,385,840 (2.1%)	3,239,804 (2.3%)	4,316,515 (2.2%)	5,470,149 (2.0%)	7,037,316 (2.1%)
Contribuciones de mejoras	72,481 (0.1%)	104,883 (0.1%)	113,592 (0.1%)	118,885 (0.0%)	182,737 (0.1%)
Derechos	2,331,668 (2.1%)	2,908,931 (2.0%)	3,647,577 (1.8%)	4,847,750 (1.8%)	6,054,915 (1.8%)
Productos	2,511,360 (2.3%)	2,519,782 (1.8%)	5,067,008 (2.5%)	5,125,757 (1.9%)	6,319,869 (1.9%)
Aprovechamientos	3,010,186 (2.7%)	2,076,802 (1.4%)	2,939,837 (1.5%)	3,777,605 (1.4%)	4,656,174 (1.4%)
Deuda Pública	12,041,043 (10.8%)	11,535,676 (8.0%)	13,390,074 (6.7%)	15,833,300 (5.8%)	18,450,740 (5.4%)
Por cuenta de terceros	8,872,752 (8.0%)	9,122,154 (6.3%)	12,053,504 (6.0%)	13,658,247 (5.0%)	14,893,182 (4.4%)
Disponibilidades	1,386,730 (1.2%)	2,462,545 (1.7%)	3,087,479 (1.5%)	8,683,687 (3.2%)	5,802,649 (1.7%)
Otros Ingresos	Sd	3,065,280 (2.1%)	2,157,128 (1.1%)	3,583,187 (1.3%)	4,938,568 (1.5%)
Participaciones federales	41,665,875 (37.5%)	61,786,407 (43.0%)	78,987,520 (39.5%)	96,074,972 (35.1%)	119,240,991 (35.1%)
Transferencias	36,761,832 (33.1%)	44,848,545 (31.2%)	73,513,498 (36.9%)	116,676,909 (42.6%)	152,383,433 (44.8%)

Fuente: INEGI (2001). El ingreso y el gasto público en México.

¹ Hablar de producir ciudad remite no sólo a administrar como hasta ahora, —han crecido las ciudades, en su mayoría en situaciones de irregularidad y exclusión— sino en la generación de respuestas eficaces y eficientes para promover en las ciudades la competitividad, el empleo, la seguridad y los derechos sociales básicos, la generación de proyectos integradores e incluyentes, la diversidad cultural, la sostenibilidad y la gobernabilidad democrática (Borja y Castells, 1997), esto es, el derecho a la ciudad.

² La hacienda pública municipal es el conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta un ayuntamiento, así

como la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar sus objetivos de gobierno de la comunidad local.

³ En otros países los impuestos que gravan bienes y servicios urbanos son: la captura de plusvalías, el impuesto predial, donación de tierras, imposiciones fiscales a la propiedad y/o enajenación de bienes inmuebles, la contribución por mejoras por la realización de obras públicas, el cambio de categoría del suelo —agrícola a urbano—, la autorización de derechos de desarrollo, los cambios de usos del suelo (Furtado, 2000).

nos estatales de la federación. Los ingresos propios vía impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos se han mantenido en esos cinco años alrededor del 10% al 7% disminuyendo progresivamente su participación en la hacienda estatal.

La situación de los municipios no es mejor: si bien se han incrementado sus ingresos en un 348% en los mismos años, al igual que los estados tienen una fuerte aportación de las participaciones federales, mismas que se han mantenido en alrededor del 50% de los ingresos municipales. Sin embargo, por concepto de impuestos —entre los que se incluye el predial—, han tendido a disminuir la recaudación del 17.2% al 9.4% entre 1995 y 1999. A la inversa, las transfe-

que un 60% de ingresos propios eran una condición ideal mínima para el manejo presupuestal del municipio. En los hechos, los ingresos propios municipales, en promedio, se ubicaron en el 33.7% en el año 1999, por debajo de la cifra ideal. Aunque no se cuentan con estadísticas más actualizadas para el conjunto de municipios, se puede indicar que para el año 2002 esta situación continúa de acuerdo con la tendencia descrita. Por ejemplo, en los municipios urbanos del estado de Morelos, los ingresos propios representaron del 13.1% al 24% del presupuesto de ingresos locales, mientras que el grueso de los ingresos proviene de las aportaciones federales y las transferencias.⁴

Por esa situación, se requiere diversificar los instrumentos de desarrollo urbano que permitan la creación de mecanismos nuevos para incrementar el volumen de recursos financieros públicos, con el objetivo de conformar escenarios más favorables para la atención de las necesidades urbanas, además de atribuciones específicas acordes con las administraciones locales.

INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO URBANO

A la fecha, los instrumentos de financiamiento urbano local se limitan al tradicional esquema del impuesto predial y a las aportaciones por mejoras. La eficiencia de estos instrumentos ha sido limitada ya que aunque

MÉXICO. INGRESOS PÚBLICOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES 1995-99

	1995	1996	1997	1998	1999
Total	20,138,257 (100.0%)	26,574,850 (100.0%)	34,137,023 (100.0%)	50,584,531 (100.0%)	70,154,026 (100.0%)
Impuestos locales	3,485,028 (17.2%)	3,239,804 (12.2%)	4,696,139 (13.8%)	5,645,263 (11.2%)	6,584,057 (9.4%)
Contribuciones de mejoras	130,806 (0.6%)	180,706 (0.7%)	234,410 (0.7%)	261,745 (0.5%)	320,687 (0.5%)
Derechos	1,135,341 (5.6%)	1,797,324 (6.8%)	2,212,930 (6.5%)	2,960,859 (5.9%)	3,733,503 (5.3%)
Productos	842,649 (4.2%)	816,410 (3.1%)	985,921 (2.9%)	1,366,648 (2.7%)	1,575,316 (2.2%)
Aprovechamientos	1,529,106 (7.6%)	1,453,032 (5.5%)	1,906,303 (5.6%)	2,879,866 (5.7%)	3,514,648 (5.5%)
Deuda Pública	1,340,674 (6.7%)	1,710,419 (6.4%)	1,444,767 (4.2%)	1,708,859 (3.4%)	2,135,887 (3.0%)
Por cuenta de terceros	515,828 (2.6%)	329,391 (1.2%)	802,974 (2.4%)	1,207,899 (2.4%)	1,156,095 (1.6%)
Otros ingresos	Sd	488,335 (1.8%)	721,063 (2.1%)	1,903,899 (3.8%)	2,506,995 (3.6%)
Disponibilidades	709,990 (3.5%)	399,480 (1.5%)	724,256 (2.1%)	1,186,232 (2.3%)	2,133,627 (3.0%)
Participaciones federales	9,889,745 (49.1%)	14,157,808 (53.3%)	19,018,153 (55.7%)	25,964,896 (51.3%)	33,722,788 (48.1%)
Transferencias	559,090 (2.8%)	1,317,610 (5.0%)	1,390,107 (4.1%)	5,498,365 (10.9%)	12,770,423 (18.2%)

Fuente: INEGI (2001). *El Ingreso y el gasto público en México*.

rencias incrementan su participación al pasar del 2.8% al 18.2% en el mismo periodo. Los ingresos por contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos se han reducido del 18% al 13.5%, sin que signifiquen una fuente alternativa de recursos para financiar bienes y servicios locales.

Puede observarse que tanto estados como municipios tienden a disminuir progresivamente las fuentes de recursos propios y aumentan las participaciones de la federación y las transferencias de recursos. Al respecto, García del Castillo (1999) consideró

La escasa capacidad de obtener recursos propios por parte de los municipios radica en los siguientes aspectos: ineficiencia administrativa, limitaciones de acceso al crédito, techos presupuestales bajos, ausencia de planes y programas financieros (García del Castillo, 1999). Se reconoce que la normatividad fiscal y las decisiones responden más a los ámbitos estatal y federal, por lo que los municipios se encuentran con escasas posibilidades de incrementar sus recursos propios (García del Castillo, 1999).

permiten aportar ingresos a la administración pública local, no se constituyen en herramientas efectivas para la adquisición de suelo o el financiamiento de servicios públicos. Tampoco se les considera desde la perspectiva de una política distributiva que contribuya a disminuir la inequidad interna de la población

⁴ Al respecto consultar las leyes de ingresos municipales de Jiutepec, Temixco, Cuernavaca y Cuautla en el año 2002.

residente en las ciudades a través del ejercicio del presupuesto público vía obras públicas o servicios, en particular a las zonas con mayores deficiencias o áreas de pobreza. Sin embargo, ya que se constituyen en los principales mecanismos de financiamiento local, se comentará su importancia a continuación.

IMPUESTO PREDIAL

De acuerdo con el Artículo 115 constitucional, los municipios se encuentran

na, pues aunque la tasa aplicable varía según el municipio, siempre es mayor que para un terreno edificado.⁵ A su vez, su localización, el uso o el número de niveles edificados le impondrán distintas tasas de acuerdo a su aprovechamiento real o potencial. Los bienes públicos, sean de la Federación, del estado o del municipio, no pagan este impuesto.

El cobro del impuesto predial presenta en los municipios distintos problemas de orden técnico, económico y social. Un primer

regresivos en los impuestos y en una mayor desigualdad entre los contribuyentes. Además, en su mayoría, los ayuntamientos requieren de autorización estatal para poder llevar a cabo la actualización de las tarifas.

La falta de capacidad administrativa o de soporte técnico, el desconocimiento de los procesos de cobro y gestión, las fallas en los padrones de contribuyentes, la falta de reservas territoriales, la falta de títulos de propiedad y el desconocimiento del mercado inmobiliario son parte de las fallas de los municipios en el manejo de este impuesto.⁷

Otro obstáculo es la falta de correspondencia entre la determinación de las tasas a la propiedad con los esquemas de planeación del desarrollo urbano. Se ha reconocido que no existe relación entre las nuevas áreas de crecimiento y las tasas impositivas a la propiedad, lo que ha llevado a que el impuesto predial esté dissociado de los planteamientos de desarrollo estipulados en los programas urbanos.

Finalmente, los ingresos derivados del cobro del impuesto predial se orientan fundamentalmente para gasto corriente, esto es, para el funcionamiento del propio ayuntamiento, y es prácticamente nulo para inversión de capital, obra pública o acciones sociales.

CONTRIBUCIONES POR MEJORAS

El otro mecanismo de financiamiento local referido al suelo son las contribuciones por mejoras, derivadas fundamentalmente de la producción de obras públicas. En distintas legislaciones se le ha denominado como impuesto de plusvalía o valorización, pero de acuerdo con la propia concepción que se maneja del término tiene diferencias que se manifiestan en lo siguiente:

- Las plusvalías son consideradas "beneficios o derechos del propietario" y pocas veces se les enfoca desde la función social de la propiedad en términos urbanos, en particular en la devolución de parte de los beneficios obtenidos por la inversión social efectuada. El impuesto a las plusvalías es el mecanismo que tiende a recuperar para la población el incremento en el valor de la tierra o de los inmuebles asociado con accio-



facultados para el cobro y administración del impuesto predial. Sin embargo, de acuerdo con un estudio realizado por el CIDE e INEGI en una muestra representativa de municipios, el número de estos que efectivamente realizan esta tarea es del 68.1%, mientras que el resto dependen de las instancias estatales para el manejo de este gravamen (García del Castillo, 1999).

Los criterios básicos para el cobro del impuesto predial se basan en su ubicación, si se trata de predios rústicos o urbanos, o por localizarse en vialidades de importancia, en el uso del suelo, en el valor estimado del inmueble por zona y si son utilizados o se encuentran improductivos. De esta manera se calculan tasas diferenciales que, en el caso de predios urbanos, castigan aquellos considerados como baldíos, máxime si estos se encuentran dentro de la zona urba-

problema lo representa la actualización de los valores catastrales en comparación con los ciclos de desarrollo económico: los desfases entre avalúos, contribuciones y precios comerciales generan efectos distintos a los esperados,⁶ por ejemplo, un mal diseño del sistema catastral incide en menores tasas de recaudación y puede generar efectos

⁵ Por ejemplo, las variaciones en el precio catastral puede variar al interior de una gran ciudad: en el municipio de Guadalajara puede llegar a ser 5.6 veces mayor; en Zapopan, 3.5 veces. Al respecto ver *Ley de Catastro del Estado de Jalisco*.

⁶ Zarzosa (1997) indica que 80% de las entidades federativas tienen catastros con valores por debajo de los precios reales o comerciales. Dávila y López argumentan que la subvaluación respecto a los precios comerciales ha sido constante: el promedio nacional, de 81.6% en 1985 descendió a 50.5% en 1995. También esto se manifiesta

por el grado de modernización de los sistemas catastrales que no ha sido igual en las distintas entidades. Para el caso de Puebla, la actualización del sistema catastral ha permitido aumentar la recaudación en más de un 60%.

⁷ García Del Castillo señala, de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Gestión Municipal, que una tercera parte de los municipios encuestados tienen una recaudación menor del 50% de lo que potencialmente pueden cobrar debido a las razones expuestas. Asimismo, de cada peso recaudado, en el 46.8% de los casos se tiene un rendimiento de 70 centavos efectivos.

nes públicas o por decisiones en el uso de la tierra pública, tal como los cambios en la densidad, el uso o su categoría (Furtado, 2000; Doebele, 1998). Los recursos obtenidos a través de este impuesto pasan a ser fuente de ingresos para financiar servicios urbanos y ayudan a regular el funcionamiento de los mercados del suelo urbano.

• Aunque las contribuciones por mejoras tienden a capturar parte del plusvalor generado por las obras públicas, se diferencian del impuesto a las plusvalías, porque se trata de impuestos que se calculan con base en los costos de las obras o acciones de mejoramiento exclusivamente, mas no de otro tipo de decisiones como modificaciones a los usos o intensidades del suelo. Esto implica que aunque recuperan parte del plusvalor tienen una limitación ya que su cobro se basa mas bien en la recuperación de la inversión por obras y no en la valorización efectiva en los inmuebles beneficiados por las mismas.

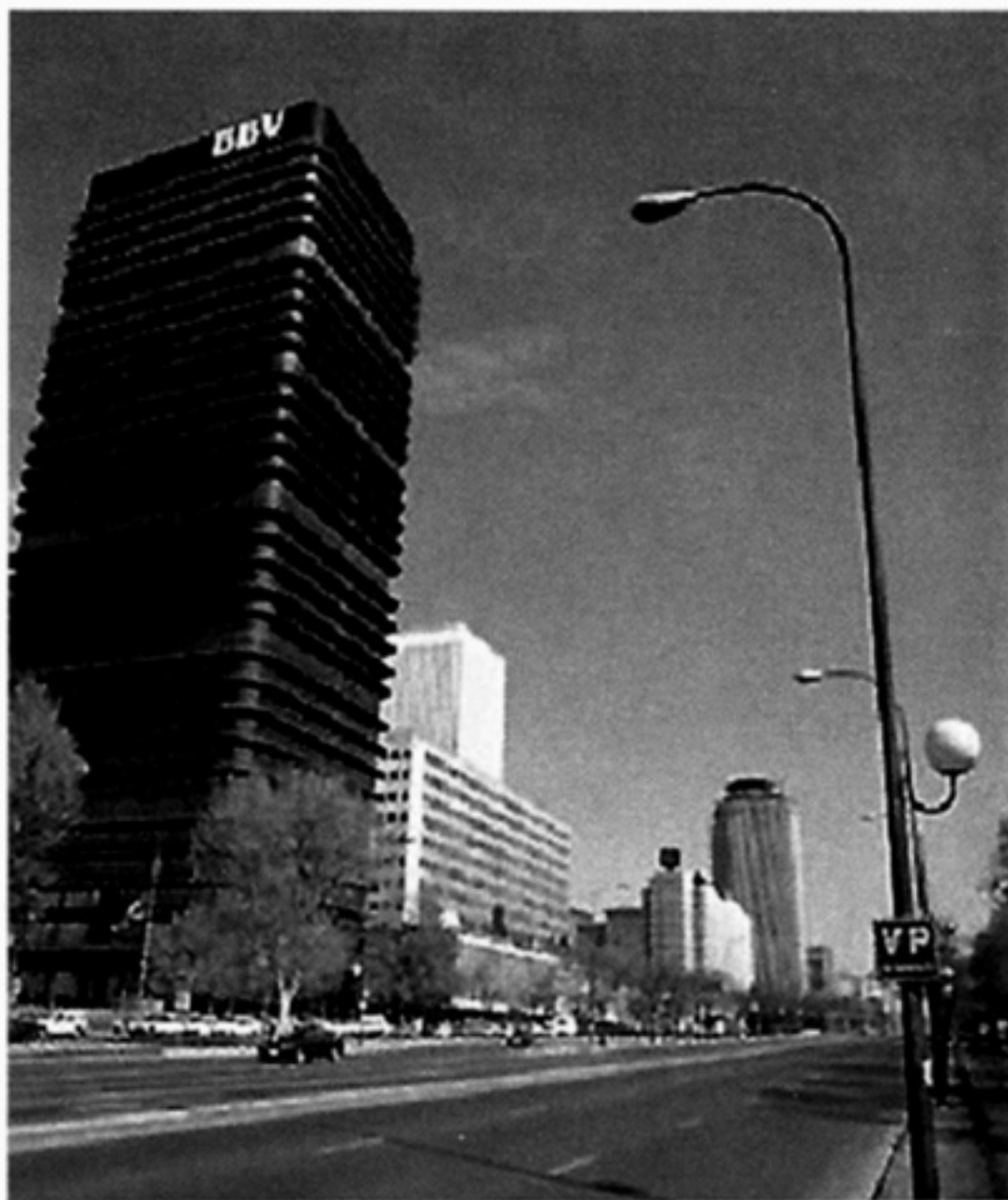
Las contribuciones por mejoras son un mecanismo poco empleado en nuestro país como fuente de ingresos: aunque se aplica en municipios de 20 estados, el monto de ingresos totales es reducido, ya que alcanzó para 1999 la cantidad de 320 millones de pesos y representó el 0.5% de los ingresos municipales totales.

Es en el Estado de México donde la contribución de mejoras tiene mayor aplicación en los municipios. Se denominan aportaciones de mejoras y tienen su base legal en el *Código Financiero del Estado de México*. Se definen las aportaciones de mejoras como:

...los ingresos que están a cargo de las personas físicas y morales, que con independencia de la utilidad general, obtengan un beneficio diferencial particular derivado de la realización de obras públicas o de acciones de beneficio social.⁸

De acuerdo con este ordenamiento legal, se pueden incluir los siguientes rubros: 1) Sistemas de agua potable, drenaje y saneamiento de agua; 2) urbanizaciones

(guarniciones, banquetas, calles, vialidades); 3) edificios públicos (escuelas, clínicas, centros recreativos, mercados, módulos de vigilancia); 4) adquisiciones o expropiaciones de inmuebles; 5) adquisición de equipo; y 6) cualquier obra pública o acción de beneficio social. Esto implica que cualquier tipo de obra o acción puede ser sujeto de financiamiento por esta vía.



Sin embargo, a pesar de su potencial capacidad de recaudación, los ingresos por este concepto se han reducido notablemente: de acuerdo con la *Ley de Ingresos* estatal del año 2002, la recaudación por aportación de mejoras representa sólo 4.1 millones de pesos, cifra inferior a los 6.59 millones recaudados en 2001.

En otros estados, la situación no es muy distinta. En el estado de Morelos, al igual que en el Estado de México, su participación es bastante reducida: representan, junto con otros impuestos, el 16% de los ingresos propios a nivel estatal, esto es, un 5.7% de los ingresos totales del estado. En los municipios de Morelos el caso más significativo lo tiene el municipio de Jiutepec que ha llegado a recaudar el 3% de su presupuesto mediante este mecanismo (alrededor de 3.2 millones

de pesos), mientras un municipio más urbanizado como lo es Cuautla, el cual tiene una población y presupuesto similares a Jiutepec, sólo recauda mediante esta vía el 0.21% que suma un total de 200 mil pesos.⁹

Para el caso del Distrito Federal, la entidad más urbanizada del país, las contribuciones de mejoras tampoco representaron una aportación importante a los recursos propios: para el año 2002 representan sólo el 0.019% del total de ingresos.¹⁰

Aún con estas limitaciones, este instrumento presenta oportunidades interesantes como mecanismo para el financiamiento urbano. Regresando al ejemplo del estado de Morelos, la *Ley General de Hacienda Municipal* señala que existen dos modalidades: las Contribuciones de cooperación para obras públicas y las Contribuciones especiales para obras de planificación.

En el primer caso se trata de obras públicas municipales de infraestructura de agua potable, drenaje sanitario, alcantarillado, guarniciones, banquetas, pavimentos y alumbrado público. La forma de distribuir los costos de la obra se calculan en relación con los predios con frente a la obra determinada y cuyos dueños o poseedores son directamente beneficiados. A éstos se les aplica una cuota proporcional respecto al beneficio directo obtenido por la obra: en el caso de redes de infraestructura

se estima en relación con la dimensión lineal del frente del predio, o en metros cuadrados de superficie en caso de banquetas, o por unidad cuando se trata de tomas domiciliarias de agua, drenaje sanitario o gas.

Cuando se trata de contribuciones especiales para obras de planificación se remite a obras de mayor tamaño e impacto. En estas se incluyen carreteras, puentes, túneles, estadios, acciones en áreas naturales, obras de apertura, rectificación de avenidas, plazas y jardines y las requeridas para centros de población o ciudades industriales, así como obras de planificación urbana realizadas por el gobierno del Estado. Aquí se definen los predios ubicados en "zonas de contribución" cuyos propietarios o poseedores se les considera beneficiarios de las obras a realizar. Mediante el empleo de una fórmula que permite prorratear la contribución de cada propietario en función de la superficie del predio beneficiado, el costo de la obra y un índice de planificación que se define de acuerdo con la ubicación específica de cada lote, se estima la proporción a pagar, lo que

⁸ *Código Financiero del Estado de México*.

⁹ *Leyes de ingresos municipales correspondientes al año 2002*.

¹⁰ Los impuestos locales son, a su vez, el 18% de los ingresos del D.F. donde, al igual que en otras entidades, las participaciones federales representan el 32.7%. Ver *Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2002*.

ayuda a distribuir el costo de la obra en proporción al beneficio estimado.¹¹

En ambos casos se puede observar que es posible recuperar los costos de la obra cobrando una parte de los beneficios que traen al valorar el suelo y reorientar esos recursos a nuevas obras. Sin embargo, este mecanismo no incorpora los valores futuros del suelo por concepto de la plusvalía generada por estas mismas obras públicas. Por tanto, si bien el costo de la obra implica una erogación, ésta se compensa con la valorización del predio a futuro, y por tanto, no contribuye a generar recursos para atender otras demandas de la población. De ahí que se señale que más que obedecer a un principio de justicia social, la contribución de mejoras y el impuesto predial han sido mecanismos pragmáticos para recuperar los costos y con ello resolver la escasez crónica de ingresos públicos (Furtado, 2000).¹²

IMPUESTOS A LA PLUSVALÍA

La importancia de la captura de plusvalía, radica en recuperar parte de la inversión social efectuada para distribuirse según las necesidades que el propio desarrollo urbano crea, en particular hacia la dotación de bienes, infraestructura o servicios públicos para la población de menores recursos residente de las periferias urbanas.

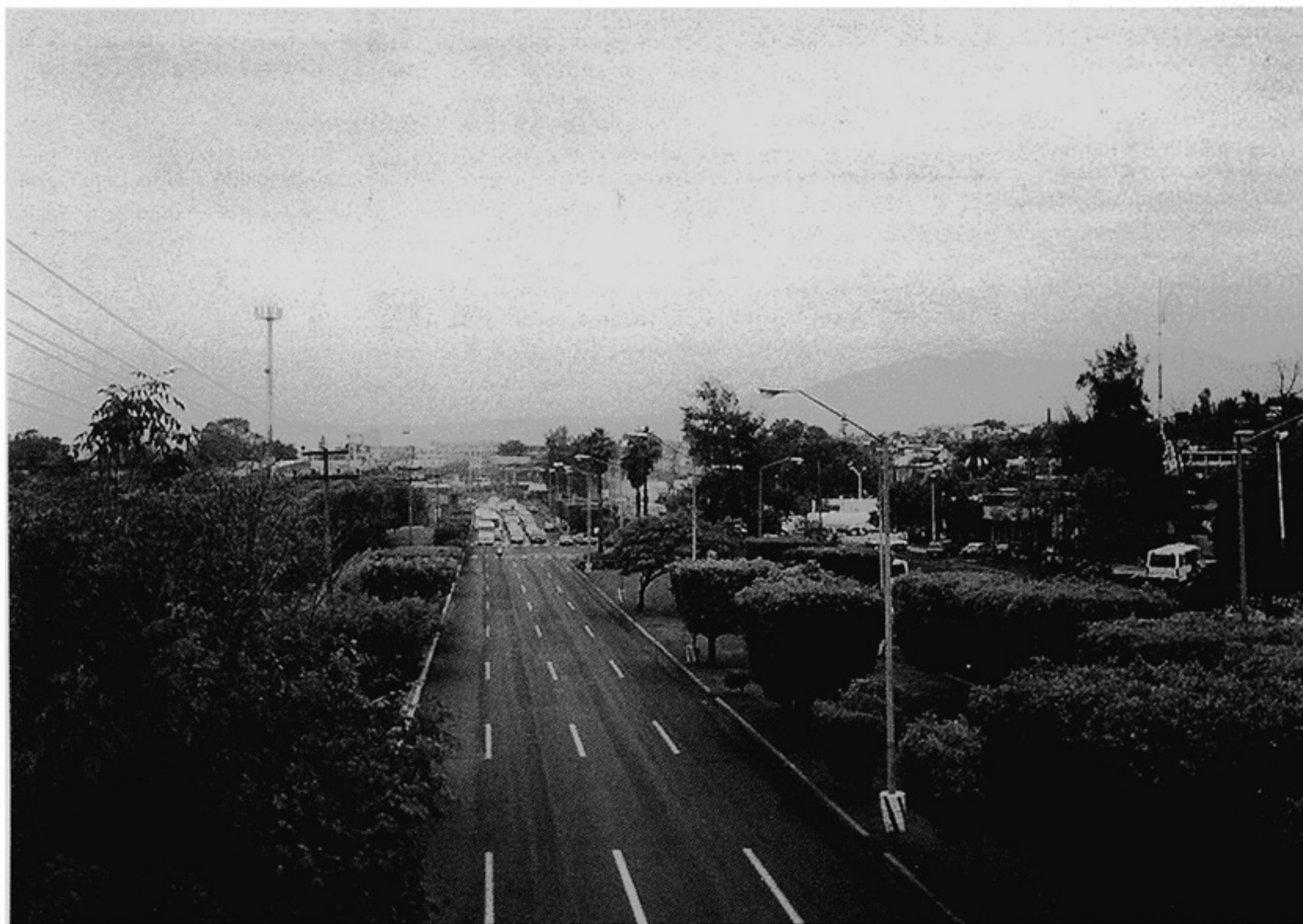
La captura de plusvalías se realiza a través de su cobro por la vía impositiva. Para el caso de Colombia, por ejemplo, el impuesto se aplica en las siguientes situaciones:

1. El cambio de categoría de la tierra, especialmente de la tierra rural con bajo potencial de desarrollo cuando se incorpora a los límites de crecimiento establecidos en los planes de desarrollo urbano (y por consiguiente se designa como tierra para expansión urbana, reserva territorial, o como tierra suburbana);

2. cuando se autorizan derechos adicionales de desarrollo en un sector determinado, por ejemplo, en el incremento de la densidad;

3. en la conversión del uso del suelo, especialmente de uso residencial a uso comercial (De Botero y Smolka, 2000).

En estos casos se estima el valor que el contribuyente deberá pagar por los beneficios que le aportará la valorización futura de su propiedad. Y aquí radica uno de los principales problemas de este instrumento: ¿Cuál es el valor sobre el que se tasaré el impuesto, sobre el real o el potencial? Debido a que no existen mecanismos de monitoreo sobre los precios del suelo y el mercado inmobiliario en la mayoría de las ciudades mexicanas, se requiere fomentar sistemas de información que permitan calcular los aumentos del valor de la tierra causados por los cambios de suelo rural a urbano o los



¹¹ El costo de la obra incluye el valor neto de la obra, el valor de los predios a adquirir o expropiar, las indemnizaciones y los gastos corrientes de la obra (Art. 394)

¹² La autora explica, por ejemplo, que en aras de realizar una mayor recaudación de recursos los gobiernos pueden invertir

en zonas donde se tenga mayor posibilidad de obtener entradas absolutas y con ello, aumentar las desigualdades entre áreas ricas y pobres de las ciudades, con un efecto regresivo que incidirá en fomentar la inequidad social.

cambios en la zonificación, a fin de poder desarrollar medios para capturar esos valores a través de sistemas más eficaces de tasación.¹³ Klink y otros (2000), apoyándose en el caso de Nueva York, afirman que es más eficiente recolectar impuestos a tasas más bajas por medio de un sistema universal y estable, que basarse en imponer una tributación de cada caso particular que se puede prestar a negociaciones arbitrarias, al abuso o la corrupción.

Este mecanismo es complejo ya que se debe determinar cómo se realizará la aplicación impositiva, a qué obras o servicios se destinará, qué áreas se desarrollarán o cuáles se prevé evitar su crecimiento. Esto es importante para evitar gravar usos o acciones sociales y evitar con ello afectos regresivos, como por ejemplo, aplicar tasas a la vivienda de interés social que incrementan su precio y dejan fuera de las posibilidades a su acceso a la población más pobre.¹⁴

En la aplicación de este instrumento también se pueden presentar otros obstáculos externos, tales como las recesiones económicas o los acuerdos políticos. En los casos de recesión, el valor del suelo puede descender, por lo que no existirían plusvalías que gravar y quedaría sin efecto el impuesto. Los acuerdos con los promotores inmobiliarios para desarrollar ciertas áreas de la ciudad también pueden influir en las decisiones sobre la valorización del suelo y la tasación correspondiente.

Se puede considerar benéfica la aplicación combinada de estos instrumentos ya que puede favorecer el incremento de recursos propios y fortalecer la hacienda municipal. Por ejemplo, en el caso de los municipios de mayor crecimiento en el área del gran Toronto se reportaba que entre el 70% y 90% de sus gastos de capital provenía de los ingresos derivados de impuestos y contribuciones al plusvalor (Smolka y Amborski, 2000). En todo caso, la aplicación práctica para el caso de las ciudades mexicanas debería corresponder con sus características particulares (dinámica económica y demográfica, crecimiento de la urbanización y los usos del suelo, etcétera), así como un mayor impulso a la descentralización fiscal que facilite a los municipios el manejo de su hacienda y la profesionalización de los administradores públicos.

Smolka y Amborski (2000) señalan que una implementación efectiva de los mecanismos de captura de plusvalor requiere de:

a) Una adecuada actualización de los catastros y monitoreo del mercado inmobiliario;

b) La capacidad técnica adecuada para el cálculo de los valores a capturar y para adaptarse a los cambios exógenos, tales como inflación, recesiones u otros que distorsionen los precios del suelo.

c) La capacidad administrativa que permita hacer eficientes los mecanismos de recaudación, tales como los métodos de pago, las sanciones o facilidades previstas, la direccionalidad de los recursos, etcétera.

Asimismo, una condición básica para que funcione óptimamente la captura de plusvalías reside en impulsar los mecanismos de planeación territorial considerando los aspectos del mercado inmobiliario y la dinámica urbana con la finalidad de contar con un referente que permita vincular los precios del suelo y los usos y destinos del mismo.

De igual manera, un análisis económico de las condiciones urbanas –renta del suelo, mercado inmobiliario, economía local y tendencias del desarrollo– que permitan encuadrar hasta dónde es posible el cobro de las plusvalías, en qué zonas o momentos es necesario impulsarlo sin efectos negativos que redunden en erosionar la base económica local o inhibir la inversión privada o evitar efectos regresivos en la población, particularmente la de menores recursos.

También se reconoce que un elemento esencial reside en la voluntad política para poder implementar la tributación de plusvalías o hacer más eficiente los cobros del impuesto predial o la contribución de mejoras. La experiencia de Mexicali indica que si existe un liderazgo y compromiso político es posible aumentar sustancialmente los recursos locales, contando para ello con una base técnica adecuada y con aceptación social (Perló, 1999). De esta manera, los municipios deben tender hacia una participación más activa y constituirse en los agentes centrales del desarrollo local.

CONCLUSIONES

Los estudios en el tema reconocen que son los gobiernos locales quienes deben coleccionar los ingresos derivados del impuesto a las plusvalías; sin embargo, no existe un marco bien establecido para definir las reglas claras sobre las que operan estos mecanismos, la distribución de competencias de las

autoridades y el destino a los cuales se orientará el impuesto. Asimismo, debe considerarse que los municipios y estados se encuentran con limitaciones financieras, técnicas y operativas lo cual puede redundar en una menor recaudación e impacto impositivo.

Esto no implica que la captura de plusvalías sustituya otros instrumentos mediante los cuales los municipios se allegan de recursos, tales como el propio impuesto predial o los ingresos por derechos, servicios o productos que puede vender el propio municipio. Implica que debe adoptarse en un marco administrativo y fiscal que posibilite la diversificación de las fuentes de ingresos.

Un objetivo primordial es impulsar la descentralización fiscal y la transparencia administrativa, de tal manera que permitan aumentar las fuentes locales de ingresos de la hacienda local compatible con el financiamiento y orientación del desarrollo urbano, garantizar la viabilidad de las obras públicas, fortalecer la equidad entre la población, entre municipios rurales y urbanos y generar recursos para la obtención de bienes y servicios urbanos.

BIBLIOGRAFÍA

BORJA, J. y Castells M., 1998, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Santillana, UNCHS Taurus, Madrid.

DE BOTERO, C. y Smolka, M., 2000, "Desafíos para implementar la 'participación en plusvalías' en Colombia" en: *Land Lines*: March 2000, Volume 12, Number 2. Lincoln Institute of Land Policy, www.lincolninst.edu.

DÁVILA Y LÓPEZ, 1999, "Incorporación del suelo agrícola a urbano", ponencia presentada al II Congreso Estatal de Investigación, Ciencia y Tecnología, Toluca, México, 1999; citado por Iracheta, A., obra citada.

DOEBELE, W., 1988, "The Recovery of 'Socially Created' Land Values in Colombia", en: *Land Lines*: July 1998, Volume 10, Number 4. Lincoln Institute of Land Policy. www.lincolninst.edu.

GARCÍA del Castillo, E., 1999, *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, Miguel Ángel Porrúa, México.

FURTADO, F., 2000, "Repensando las políticas de captura de plusvalías para América Latina"; en: *Land Lines*: May 2000, Volume 12, Number 3. Lincoln Institute of Land Policy, www.lincolninst.edu.

IRACHETA, A., 2000, "Políticas e instrumentos de

¹³ La modernización y actualización de los sistemas de información predial pueden contribuir tanto en la valoración de la propiedad raíz como en la estimación de los plusvalores generados por la actividad económica y social de las ciudades.

¹⁴ Señalan Smolka y Amborski (2000) y Furtado (2000) que no necesariamente cobrar los incrementos a la plusvalía de las áreas ricas y llevar esos recursos a las áreas pobres implicará

mayor equidad, ya que pueden contribuir a la valorización total del suelo urbano e incrementar aún más la brecha de desigualdad entre ricos y pobres. De ahí que este instrumento debe basarse en un minucioso examen de las condiciones del mercado inmobiliario y de los posibles efectos del cobro de plusvalías en la distribución territorial de la pobreza.

generación de suelo urbanizado para pobres como medio de la recuperación de las plusvalías", en: Iracheta, A. y M. Smolka, *Los pobres de la ciudad y la tierra*. Zinacantepec, México, Colegio Mexiquense y Lincoln Institute, México.

INEGI, 2001, *El Ingreso y el Gasto Público en México*, INEGI, Aguascalientes, México.

KLINK, J. y otro, 2000, "Instrumentos reguladores y fiscales para la captura de plusvalías: El caso de Santo André" en: *Land Lines*: September 1998, Volume 10, Number 5. Lincoln Institute of Land Policy, www.lincolnst.edu.

PERLÓ, Manuel, 1999, Mexicali: Triunfo de una reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria" en: *Land Lines*: September 1999, Volume 11, Number 5. Lincoln Institute of Land Policy, www.lincolnst.edu.

—, 2000, "La aplicación del impuesto sobre plusvalía en México"; en: Iracheta, A. y M. Smolka, obra citada.

RAMÍREZ F., 2001, "Formación de precios y plusvalías en la expansión urbana sobre terrenos agrícolas", ponencia presentada al Seminario Internacional: *Mercados de Suelo Urbano*; organizado por Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Lincoln Institute of Land Policy (LILP), México.

RÉBORA, A., 2000, *¿Hacia un nuevo paradigma de la plantación de los asentamientos humanos? Políticas e instrumentos de suelo para un desarrollo urbano sostenible, incluyente y sustentable. El caso de la región oriente en el Valle de México*, UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Gobierno del Distrito Federal, El Colegio Mexiquense y Porrúa, México.

SEDESOL, 2002, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, México.

SMOLKA, M. y Amborski D., 2000, "Apropiación de valor para el desarrollo urbano: una comparación Inter-Americana" en: *Land Lines*, Instituto Lincoln of Land Policy, www.lincolnst.edu.

VARGAS, R., 2001, "Impacto del suelo de origen social en los mercados de suelo urbano"; ponencia presentada al Seminario Internacional *Mercados de Suelo Urbano*, organizado por Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Lincoln Institute of Land Policy (LILP), México.

Mercados de Suelo Urbano, organizado por Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la Universidad Autónoma de México (UNAM) y el Lincoln Institute of Land Policy (LILP), México.

ZARZOZA, R., 1997, "Importancia de la modernización catastral", en: *Federalismo y Desarrollo*, BANOBAS, año 10 abril-junio de 1997, citado por Iracheta (2000), México.

