

**ESTUDIOS
DEMOGRÁFICOS
Y URBANOS**

Estudios Demográficos y Urbanos

ISSN: 0186-7210

ceddurev@colmex.mx

El Colegio de México, A.C.

México

Kunz Bolaños, Ignacio; Eibenshutz H., Roberto
Algunos instrumentos fiscales para reforzar las políticas de suelo
Estudios Demográficos y Urbanos, núm. 46, enero-abril, 2001, pp. 85-108
El Colegio de México, A.C.
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31204604>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Algunos instrumentos fiscales para reforzar las políticas de suelo

Ignacio Kunz Bolaños*

Roberto Eibenschutz H.**

En el presente artículo se describe una serie de instrumentos de carácter fiscal local para reforzar políticas de desarrollo urbano, en particular las referidas al suelo. La intención principal de tales instrumentos es favorecer el desarrollo de la ciudad interior evitando la especulación y el desperdicio del espacio urbano. Se explica como fundamento teórico el mecanismo general de intervención para transferir los costos no deseables del mal uso de la ciudad a los responsables valiéndose de medidas fiscales; posteriormente se explican los instrumentos: valuación en función de la zonificación; mayor participación del suelo respecto a la construcción en el impuesto; gravar la subutilización de la norma; y la sobretasa a baldíos. Mucho del análisis expuesto se basa en la realidad y ejemplos del Distrito Federal, pero las medidas discutidas son de aplicación general.

Introducción

La Ciudad de México ha seguido un modelo de urbanización horizontal favorecido por la facilidad que hubo en décadas pasadas para acceder al suelo, tanto por medio de mecanismos formales como informales, situación que se vio reforzada por una cultura que valora de manera importante la propiedad del suelo y la residencia unifamiliar.

El resultado ha sido una ciudad extendida con un alto costo de funcionamiento y fuerte impacto ambiental; no obstante, hasta 1996 la planeación urbana no había logrado concebir la problemática como producto de un modelo de urbanización, y en cambio fue receptiva, y en cierto sentido lo sigue siendo, a las presiones de organizaciones vecinales que reproducen intensamente el modelo extensivo (DDF, 1980, 1982, 1987 y 1996b).

El Programa General de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal aprobado en 1996 (DDF, 1996b) reconoce la problemática y pro-

* Investigador del Centro de Investigaciones en Arquitectura y Urbanismo, UNAM y profesor invitado de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

** Profesor investigador del Centro de Estudios Metropolitanos, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. Agradecemos la colaboración de la maestra María Juárez Díaz.

pone una modificación profunda al modelo de urbanización, pues trata de aprovechar la inversión acumulada en la ciudad interior y destimular la expansión, formal e informal, en la periferia urbana considerada área de conservación.

En este contexto presentamos algunos de los instrumentos de carácter fiscal que se propusieron para el Programa General de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal bajo el convenio entre la Universidad Autónoma Metropolitana y el Departamento del Distrito Federal. Tales instrumentos buscan estimular la inversión y el redesarrollo inmobiliario en áreas que el propio programa señala con potencial de desarrollo y con potencial de reciclamiento, y al mismo tiempo, pretenden limitar la urbanización formal e informal en las zonas de conservación. Sólo se presentan las medidas fiscales de aplicación general y no las de carácter administrativo, de planeación, programación, o de índole social que constituyen el conjunto; tampoco se exponen las medidas de aplicación local, es decir, aquellas que se refieren exclusivamente a las zonas con potencial de desarrollo y reciclamiento, o bien a la zona de conservación.

Por otro lado, debemos reconocer que algunas de las medidas propuestas se han tomado de la experiencia internacional y se han adaptado a las condiciones del Distrito Federal. En un documento no publicado y más amplio se incluye además un diagnóstico de la problemática de la Ciudad de México, la experiencia internacional en política de suelo y en políticas administrativas, financieras, de planeación y sociales relacionadas a la inversión para el reciclamiento urbano (Kunz, 1997).

Medidas fiscales para favorecer el acceso al suelo en la ciudad interior

El mecanismo de intervención

En este apartado se explica la fundamentación teórica que sustenta el mecanismo de intervención fiscal sobre las medidas de política urbana.

La normatividad urbana pretende entre otros objetivos establecer cierta distribución de usos, tendencias espaciales de crecimiento y el nivel de intensidad de ocupación del espacio urbano, aspectos que en realidad están condicionados por varios factores entre los que destacan los de carácter económico, por lo que no es extraño un enfrentamiento entre las disposiciones urbanísticas y los procesos económicos, con resultados favorables, casi en todos los casos, para estos últimos.

Uno de los determinantes fundamentales de tales procesos es la economía del suelo, en particular lo relativo a la formación y apropiación de la renta del suelo por parte de las actividades urbanas. Así, un excelente mecanismo para influir sobre la distribución e intensidad de ocupación de las actividades es la modificación en la lógica económica del suelo a través de imposiciones fiscales a éste.

El objetivo de este trabajo no es repetir las innumerables referencias a la teoría de la renta del suelo, pero sí cabe hacer algunas anotaciones que vinculan la naturaleza de la teoría de la renta con el planteamiento de intervención aquí propuesto.

En primer lugar, los autores suelen coincidir en el sentido de que la renta funciona como un instrumento de racionalidad económica que “distribuye los usos del suelo en las distintas localizaciones” (Harvey, 1979: 185), lo que lleva implícito un componente de especulación deseable que garantiza cierta eficiencia de la estructura territorial de usos. El mismo Harvey afirma:

Al esforzarse por dar a la tierra su uso más alto y mejor [el más eficiente para pagar la renta], los dueños de la tierra crean un mecanismo de selección que escoge los usos de la tierra y obliga a que se les asigne capital y trabajo (inversión)[...] inyectan una fluidez y dinamismo que sería difícil generar de otra forma. Cuanto más empuje tengan[...] más se ajustará el uso de la tierra a los requerimientos sociales (1982: 371).

La especulación ocurre precisamente porque se espera captar a los usos más eficientes, pero muchas veces no se dan las condiciones para tal eficiencia como consecuencia de una especulación desmedida, ya sea en situaciones monopólicas, que no son pocas en los mercados de suelo y que de hecho persiguen una renta monopólica; o bien porque se desfasa la inversión y el uso del suelo en espera de la apropiación de mayores excedentes derivados de inversiones públicas o de la propia valorización social del espacio.

Así, intervenir en los mecanismos de formación de la renta para evitar la especulación desmedida es plenamente justificable socialmente. También lo es cuando la racionalidad económica, aunque eficiente, supone costos sociales, patrimoniales o ambientales no deseables.

Un segundo punto es la permanencia del suelo, de su valor, y por tanto, de su papel como instrumento de acumulación de riqueza. “El suelo es algo permanente y el porvenir de las mejoras [al suelo] es frecuentemente considerable. En consecuencia, el suelo, sus mejoras y los derechos de uso relacionados a él proporcionan la oportunidad

de almacenar riqueza, tanto para los individuos como para la sociedad" (Harvey, 1979: 164).

De aquí se desprenden dos consideraciones: primero, el suelo es un patrimonio social que, bajo la institución de la propiedad privada, se transfiere al individuo; segundo, el valor del suelo, definido como el potencial de beneficios que ofrecerá en el futuro, es infinito en la medida en que se trata de un bien permanente; de esta manera, cualquier precio que se pague por él (concepción individual del valor del suelo) será inferior a su valor real (concepción social del valor del suelo); al combinar ambas consideraciones resulta que la sociedad otorga al individuo un instrumento de riqueza social, lo que justifica el impuesto a la propiedad como una forma de retribución permanente a la sociedad por el uso individual de ese patrimonio, y también justifica la intervención cuando su aprovechamiento va en contra de la propia sociedad.

Finalmente, una buena parte de la renta se deriva de las condiciones que otros miembros de la sociedad crearon en una localización dada; Harvey concibe los atributos espaciales de los valores del suelo "como cualidades creadas socialmente" (1982: 344). Gaffney por su parte afirma que "la renta de la tierra depende en parte de lo que el público hace gratis a favor del propietario, así como de la actividad privada complementaria" (citado por Harvey, 1979: 194). Esto significa que gran parte de las ganancias obtenidas por los propietarios del suelo tiene su origen en la renta, que a su vez se origina en una superioridad de situación creada socialmente, ya sea por inversiones públicas o privadas; en este contexto se vuela a justificar la intervención fiscal como mecanismo de restitución a la sociedad y como medio para evitar aprovechamientos del suelo no deseables desde el punto de vista social.

Se puede afirmar en síntesis que la intervención por medio de mecanismos fiscales sobre las formas e intensidades de ocupación del suelo urbano es una manera de gravar los costos (o estimular los beneficios) sociales derivados de tal forma e intensidad de ocupación del suelo. Es decir, se trata de que el actor que decide aprovechar el suelo de cierta manera retribuya a la sociedad los costos que sufre ésta como consecuencia de su actuación, o bien, que la sociedad le retribuya parte de los beneficios que él le otorga (véase Prud'Homme, 1976: 323-341).

Además, esta forma de asignación de costos es una manera de controlar los procesos urbanos, en especial los relacionados con el crecimiento, ya que se rebasan los límites deseables del crecimiento

urbano cuando los costos o deseconomías derivadas de éste superan a sus beneficios, lo cual se presentará mientras los costos sean transmitidos (y disimulados) a la sociedad; en cambio si tales costos son asignados al actor responsable, su decisión a favor del crecimiento se verá nulificada.

Por otro lado, la articulación entre la política territorial y la fiscalidad urbana permite: lograr objetivos extra recaudación; aumentar la transparencia del mercado inmobiliario; facilitar y no penalizar transmisiones económicas deseables; penalizar el uso inadecuado y la especulación; facilitar el acceso a la vivienda de los grupos más pobres; facilitar el acceso al suelo a las actividades económicas, lo que genera empleo y las hace más competitivas; y aprovechar la inversión acumulada en la ciudad.

La problemática de la Ciudad de México

En la actualidad hay dos condiciones que han limitado este tipo de actuación en el Distrito Federal. Por un lado, la evidente y común desarticulación entre la política urbana y la política fiscal, y por el otro, la relativamente baja importancia del impuesto a la propiedad.

Como se mencionó, la Ciudad de México ha tenido un crecimiento horizontal muy ineficiente desde el punto de vista económico y con repercusiones ambientales negativas; sin embargo, la actual política fiscal sobre la propiedad raíz favorece, e incluso estimula, el modelo horizontal, al conceder muy poca importancia al suelo en relación con la construcción como objeto del impuesto, y también, al aplicar diversas disposiciones para castigar los usos intensivos (gran parte del arrendamiento) y premiar los extensivos (la vivienda unifamiliar).¹

La segunda condición se refiere al limitado impacto de los impuestos cuando éstos son bajos (Willcox, 1983: 44), situación que en el caso del predial en el Distrito Federal supone una serie de reflexiones.

En primer lugar, en términos agregados se puede considerar al impuesto predial insignificante en relación con los impuestos de carácter federal que se generan en la entidad, a pesar de que el Distrito Federal es una de las entidades más eficaces en la recaudación del impuesto a la propiedad en el contexto de ineficiencia de la mayoría.

¹ Una situación casi idéntica se presenta en Tokio, donde la política fiscal reproduce el modelo ineficiente de desarrollo urbano, también de carácter horizontal (Mera, 1991: 177-178).

Para tener una idea de la desproporción entre ambos rubros, basta decir que mientras el Distrito Federal aportó más de 70% de la recaudación total del fisco federal (Ampudia, 1992: 3) y “aproximadamente 50% de la recaudación fiscal, en el capítulo de los denominados impuestos coordinados”: impuesto al valor agregado, impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, bases especiales de tributación y cuotas preestablecidas de IVA e ISR a contribuyentes menores (Covarrubias Ibarra, 1992: 2), de los que se deriva el Fondo General de Participaciones para resarcir a las entidades por las fuentes impositivas que se derogaron con la Ley de Coordinación Fiscal en 1980, sólo recibió 16% de ese fondo (Beristain, 1992: XIX).

Por su parte, la recaudación por impuesto predial en 1991 apenas alcanzó 19% de los ingresos propios (Vázquez Colmenares, 1992: 94), y 20% dos años después (INEGI, 1995: 206). Para esos mismos años los ingresos propios representaban más o menos la misma proporción que los ingresos por participaciones, de lo que se deduce que el predial representaba la quinta parte de lo que se recibía (por participaciones), y lo que se recibía era una tercera parte de lo que se aportaba a la federación.

Como se podrá observar, los cambios de las fórmulas de participación realizados en 1989 han reducido de manera considerable los ingresos por este rubro en el Distrito Federal, resultando en una cada vez mayor dependencia de los ingresos propios, entre los cuales el predial juega un papel importante. En este sentido, y en consonancia con el discurso sobre el impulso al federalismo, debería esperarse una importancia creciente del impuesto predial en las finanzas locales de las ciudades mexicanas y por tanto, mayor posibilidad para utilizarlo como inductor de otras políticas.

En segundo lugar, en términos desagregados el impuesto predial tiene un impacto diferencial. Para los grupos de altos ingresos el predial representa una proporción baja en la composición de sus contribuciones, a pesar de cierta sobrecarga fiscal en este impuesto para ellos; en cambio, para los grupos de menores ingresos, para quienes el impuesto predial es sumamente bajo en términos absolutos, resulta alto en la composición de sus contribuciones fiscales y tiene un fuerte efecto psicológico, toda vez que están exentos del impuesto sobre la renta y su contribución al impuesto al valor agregado es baja y con un limitado efecto psicológico.

El 10% de las cuentas por predial aporta 70% de la recaudación, mientras que el 90% restante de cuentas contribuye con 30% (Beristain, 1992: XVII). Los primeros pueden responder a los efectos en el

predial por su valor absoluto, mientras los últimos pueden verse influidos por el efecto psicológico al ser una de sus contribuciones más significativas.

En tercer lugar, para las actividades cuya ocupación se realiza bajo el régimen de arrendamiento el impuesto a la propiedad es muy significativo, lo cual resulta particularmente importante, ya que son comunes en este régimen los modelos de ocupación vertical (edificios de departamentos, de oficinas, etc.), deseables para contrarrestar el modelo de urbanización horizontal.

Las diferencias de impacto entre los regímenes en propiedad y en arrendamiento se originan en lo dispuesto en el artículo 149 del Código Financiero para el Distrito Federal (DDF, 1998: 94 y 95), en donde se establecen procedimientos diferentes para determinar el valor catastral de los inmuebles en general, respecto de aquellos otorgados en arrendamiento. En el primer caso se puede optar por el avalúo directo, o bien por el cálculo de valores unitarios, que es por mucho el método de determinación más común y que arroja un valor catastral aproximadamente de un décimo del valor comercial; en cambio, los inmuebles otorgados en arrendamiento deben aplicar también el método de ingresos, que arroja un valor catastral semejante al valor comercial. En estos inmuebles se deberá optar por el mayor valor catastral, que siempre se deriva del método de ingresos, para calcular el impuesto a pagar. De esto resulta que los inmuebles que están bajo el régimen de arrendamiento pueden llegar a pagar un impuesto hasta 10 veces mayor al que pagaría el mismo inmueble si no estuviera sujeto a ese régimen.

Cuatro instrumentos fiscales para la política del suelo

A continuación se presenta y se simula el efecto de algunas medidas fiscales que pueden utilizarse como instrumentos de desarrollo urbano. El primero liga las técnicas de valuación con la normativa de zonificación de usos del suelo. En el ámbito internacional es muy común el uso de una de las variantes de este instrumento, que se refiere a establecer las cargas fiscales a partir de los usos más eficientes para pagar el suelo (*best and high use*), con lo que se logra estimular la inversión. Aquí además se realiza una reflexión sobre otras variantes en la determinación de los valores con fines fiscales.

El segundo instrumento analizado es de uso extendido en el mundo y trata sobre gravar exclusivamente el suelo, o bien, en mayor

proporción en relación con las construcciones, también con la intención de estimular la inversión y los usos intensivos, lo cual en general, ha arrojado buenos resultados.

El tercer instrumento se refiere a la sobretasa a la subutilización de la norma, cuyo objetivo es procurar que se utilicen los usos del suelo y los máximos de intensidad permitidos. No conocemos antecedentes de un instrumento similar a nivel internacional, pero se esperaría un efecto positivo en combinación con los otros tres instrumentos.

Finalmente se presenta la sobretasa a baldíos, que es muy común en el mundo y de hecho se ha aplicado en México con buenos resultados. Aquí se ofrece una variante que podría llevar a mejores resultados.

Los instrumentos presentados no son excluyentes, sino complementarios, y todos se dirigen a favorecer una utilización más eficiente del espacio urbano. En las condiciones actuales del área metropolitana del Distrito Federal y aceptando la conveniencia de un modelo de desarrollo urbano más vertical, los cuatro son deseables y viables.

Valuación con fines fiscales y zonificación urbana

En el contexto anterior se propone como primer instrumento fiscal incorporar en la valuación inmobiliaria del suelo y de la construcción las restricciones al uso e intensidad impuestas por la normatividad urbana (zonificación secundaria). En realidad, los valores comerciales son sensibles a las restricciones, sin embargo el mercado puede responder diferencialmente en tiempo a la influencia de la normatividad, dependiendo de la fase de evolución en que se encuentre la zona y de su dinámica de mercado.

En la actualidad para determinar los valores catastrales del suelo en el Distrito Federal y en gran parte de las ciudades del país, se realiza un estudio de mercado para establecer los precios vigentes en una determinada zona a partir de las ofertas inmobiliarias detectadas. Sin embargo, tales ofertas inmobiliarias pueden variar en muchos aspectos; uno de ellos se deriva del tipo de inmueble y de los usos que puede albergar, de lo que resulta que en estos estudios se considera una media de diversas ofertas (valor medio), desde las que se asocian a los usos más eficientes en el pago de la renta (valor más eficiente), hasta las relacionadas con los usos ineficientes, y no necesariamente las que coinciden con los usos e intensidades previstos en la norma (valor

normativo). Así se pueden presentar desviaciones entre el valor catastral establecido (en la actualidad el medio) y el normativo, motivo de inequidad, ya que se fija un impuesto en función de actividades ya no permitidas pero que conservan el uso por derechos adquiridos; o por el contrario, el valor puede estar determinado por actividades que tienden a salir y que tienen una capacidad de pago de renta muy por debajo de los usos aceptados en la norma.

Establecer los valores catastrales en función sólo de las actividades autorizadas permite lograr dos objetivos extra recaudación; sin embargo también puede representar algunos problemas como se verá al final de este apartado.

El primero de los objetivos sería una valuación más sencilla, sólida y transparente para el contribuyente, y también más justa, pues la base gravable estaría en función de la posibilidad de beneficio que la propia norma otorga a cada localización.

El segundo objetivo sería contar con un poderoso instrumento para lograr el modelo de ciudad que se propone en la zonificación.

A continuación se presentan algunos ejemplos de la valuación del suelo en función de los usos permitidos en diferentes zonas, con lo que se podrán observar las profundas variaciones existentes según el criterio adoptado. Se utiliza información comercial de 1993 y se compara con el valor catastral de ese momento.

El primer ejemplo se refiere a la colonia catastral Del Valle Centro, donde la normatividad urbana (Programas Parciales por Delegación, 1987) fijaba vivienda de baja densidad (H1). Se trata de un lugar con una fuerte tendencia de transformación hacia usos más intensivos, entre ellos comercio y oficinas; no obstante, las presiones vecinales contribuyeron a mantener su condición residencial (véase el cuadro 1).

CUADRO 1
Del Valle Centro, 1993

Uso permitido		H1
Valor medio		\$ 4 613
Valor más eficiente	(H4)	\$ 6 814
Valor normativo comercial	(NP)	\$ 4 876
Valor normativo habitacional	(H1)	\$ 2 272
Valor catastral 1993 x 10		\$ 1 459

NP = No permitido.

Como se podrá observar, el valor catastral está por debajo de cualquiera de las medias de valores comerciales a pesar de que se multiplicó por diez para aproximarlos al valor comercial.² Por otro lado, el valor medio del mercado estaba en \$ 4 613, muy por arriba del valor arrojado por el uso permitido y por abajo del más eficiente.

En el segundo ejemplo se utilizó la colonia catastral Nápoles, donde hay una mayor libertad, pues se permite vivienda un poco más densa (H2) y servicios. No obstante, el resultado es semejante. El uso comercial (C), que es el más eficiente y no tiene restricciones significativas, genera altos valores del suelo, mientras el habitacional da lugar a los menores valores (véase el cuadro 2).

CUADRO 2
Nápoles, 1993

Uso permitido		H2, H2S
Valor medio		\$ 4 069
Valor más eficiente	(C)	\$ 8 721
Valor normativo comercial	(C)	\$ 8 721
Valor normativo habitacional	(H2)	\$ 2 114
Valor catastral 1993 x 10		\$ 1 080

En la colonia Álamos se tienen mayores libertades en cuanto a densidades habitacionales pero no están autorizados los servicios (S). El esquema se vuelve a repetir en esta colonia, donde el uso más eficiente, en este caso H4, produce los mayores valores y el habitacional de baja densidad los menores. También en las restantes se observa el mismo patrón (véase el cuadro 3).

Como se desprende de las estadísticas anteriores, el valor del suelo está fuertemente condicionado por la normatividad y por el tipo de actividad que se presente. De esta manera, resulta conveniente ligar la técnica de determinación del valor –valor medio, valor del uso más eficiente, valor del uso permitido, etc.– a la política urbana.

Los diferentes valores tienen distintos significados y efectos. El valor derivado del uso más eficiente favorece una mayor recaudación y presiona fuertemente para lograr un mejor aprovechamiento del es-

² Se supone que en el Distrito Federal el valor catastral corresponde a la décima parte de los valores comerciales, pero como se podrá observar tiende a representar una fracción menor.

CUADRO 3
Alamos, 1993

Uso permitido		H2, H4
Valor medio		\$ 1 957
Valor más eficiente	(H4)	\$ 3 690
Valor normativo comercial	(NP)	\$ 815
Valor normativo habitacional	(H2)	\$ 1 145
Valor normativo habitacional	(H4)	\$ 3 690
Valor catastral 1993 x 10		\$ 723

NP = No permitido.

Insurgentes Mixcoac, 1993

Uso permitido		H2, H2S
Valor medio		\$ 3 454
Valor más eficiente	(C)	\$ 7 899
Valor normativo comercial	(C)	\$ 7 899
Valor normativo habitacional	(H2)	\$ 1 805
Valor catastral 1993 x 10		\$ 1 080

Santa Cruz Atoyac, 1993

Uso permitido		H2, H4,CB
Valor medio		\$ 1 684
Valor más eficiente	(C)	\$ 2 449
Valor normativo comercial	(C)	\$ 2 449
Valor normativo habitacional	(H2)	\$ 1 486
Valor catastral 1993 x 10		\$ 884

Portales Sur, 1993

Uso permitido		H1, H2
Valor medio		\$ 1 959
Valor más eficiente	(H4)	\$ 2 991
Valor normativo comercial	(NP)	\$ 43
Valor normativo habitacional	(H1)	\$ 1 118
Valor catastral 1993 x 10		\$ 800

NP = No permitido.

pacio; sin embargo, puede resultar en un fuerte impacto social y en inequidad, ya que los valores podrían quedar establecidos por usos que no son importantes numéricamente, y que, incluso, pueden no ser deseables.

El valor medio no favorece mucho la recaudación pero es seguro desde el punto de vista social, sin embargo su efecto urbano es impreciso y en el mejor de los casos neutro.

El valor de uso permitido está asociado a lo que se busca en la política urbana. Su efecto sobre la recaudación es en general neutro, ya que las áreas que se proponen con bajas densidades contribuyen menos, y las que se consideran con mayor capacidad de sostener actividades intensivas tendrán una mayor participación. Existen dos desventajas: primero, al potenciar la normatividad se potencian también sus errores; y segundo, puede beneficiar a comunidades que imponen modelos extensivos.

Esta segunda desventaja debe considerarse cuando se busca un modelo de desarrollo urbano intensivo, que aproveche al máximo la infraestructura urbana y favorezca una reducción en los desplazamientos. De utilizarse este instrumento sin mecanismos que eliminen esta desventaja se estaría contribuyendo a un desperdicio de la ciudad en aquellas áreas que teniendo capacidad de redensificación se mantienen en la normatividad con una baja intensidad de ocupación por presiones vecinales, lo que se reforzaría con un impuesto bajo, cuando en realidad debería haber una sobrecuota por el privilegio de una exclusividad (de uso o de intensidad) que le resulta onerosa al conjunto de la sociedad.

En tales casos la recomendación sería fijar el valor en función del uso más eficiente y deseable desde el punto de vista urbano, aunque de hecho en la norma urbana se imponga la restricción.

Un posible problema de aplicación se refiere a las zonas contempladas en la normatividad como de uso mixto. Se podría generar algún tipo de injusticia si se fija el valor y el impuesto en función del uso más eficiente entre los permitidos (servicios), ya que los otros pueden resultar con un gravamen alto no justificado; en cambio si se grava por los usos permitidos más extensivos, los usos más intensivos (también aprobados en la norma) resultarán subsidiados también sin justificación.

Las soluciones son varias: en primer lugar, fijar el valor medio de los usos permitidos; en segundo lugar, fijar dos tipos de valores: para usos habitacionales y para usos no habitacionales.

Para lograr un efecto más sólido se recomienda combinar este primer instrumento con un aumento de la participación del valor del

suelo en la base gravable total y, por tanto, disminuir la del valor de construcción.

Se trata de un instrumento que no sólo es de fácil aplicación sino que además haría mucho más ágil y transparente la determinación de los valores catastrales, y seguramente sería bien recibido por los contribuyentes, porque se les cobra lo que se les permite. Para mayor información sobre la relación entre el impuesto a la propiedad y la política de suelo, véase Oldman, 1991; Renard, 1991, y Robinson, 1991.

Aumentar la proporción del valor del suelo en la base gravable total

Esta medida no sólo refuerza al primer instrumento sino que directamente favorece el desarrollo vertical y la actividad económica, dos de los planteamientos centrales del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996.

Consiste en fijar el impuesto predial sólo en función del valor del suelo, o al menos, aumentar la proporción de este respecto al valor de la construcción. En el Distrito Federal, y en general en la política fiscal predial del país, no se contempla el potencial que tiene el uso de estas proporciones como instrumentos de política urbana, de lo que resultan combinaciones inesperadas, muchas veces producto de las técnicas y métodos utilizados para la determinación de los valores unitarios.

En la medida en que para fijar los valores de construcción se cuenta con múltiples fuentes de información actualizada sobre costos de obra nueva para diferentes regiones, y de que hay más coincidencia en las técnicas para su determinación, es común que estos valores se aproximen más a la realidad y ofrezcan una base más defendible para las tesorerías locales, con lo que tienden a representar una proporción relativamente alta en la determinación del impuesto.

Respecto a gravar sólo en función del valor del suelo o de una mayor proporción de éste, la experiencia internacional reconoce las ventajas de una combinación de resultados, pero establece que al menos a largo plazo es innegable la influencia positiva del impuesto al suelo (Lusht, 1991: 516-611). Hay mucha evidencia de que tal impuesto estimula un desarrollo más rápido aunque no siempre más intenso, se asocia al desarrollo de nuevas industrias y, en parte, a nuevos desarrollos residenciales, ya que no se ven afectados fiscalmente por el valor de sus capitales fijos.

No obstante, el mismo Lusht advierte que el nivel del impuesto no debe ser bajo para lograr influir, y debe ser aplicado a toda la ciu-

dad y no sólo a ciertas áreas, ya que se provocaría una presión al alza de los precios en otras áreas.

Otro efecto documentado es el incremento en el tiempo del valor de las construcciones nuevas (Oates y Schwab, citados por Morales, 1992: 21), lo cual es altamente deseable en la realidad mexicana porque significa un estímulo a la actividad constructora y al crecimiento del patrimonio inmobiliario de la ciudad.

También se reconoce que puede tener un efecto negativo sobre la vivienda en arrendamiento central de renta no controlada y de carácter extensivo, que sería el caso de algunas vecindades del centro de la ciudad (Hargreaves, 1991: 116).

En algunos países se determina la base gravable a partir de una combinación de tres tipos de valor: valor capital (incluye las mejoras –construcción–), valor del suelo y valor anual (ingresos), lo que permite dar un peso diferente según los objetivos fiscales y urbanos que se persigan. En Nueva Zelanda por ejemplo, en 1942 la composición porcentual de los tres valores era 37, 55 y 8 respectivamente, y para 1985 era 10, 80 y 5 (Hargreaves, 1991: 92).

Por supuesto una modificación en la forma de gravar y aplicar el impuesto a la propiedad tendrá un efecto diferente sobre las actividades urbanas. En términos generales, aumentar el peso relativo del suelo en el gravamen y reducir el de la construcción beneficiará a quienes se ubican en suelo barato, que son las clases más pobres, y sobre todo, a los que sean capaces de usar intensivamente el espacio, lo que redundará en beneficios para el conjunto de la ciudad por un uso más eficiente de la infraestructura urbana; se beneficiará la mayor parte de la vivienda, pero en especial toda la plurifamiliar, las industrias con instalaciones costosas, los comercios y oficinas de más de cuatro pisos; por el contrario, se verán afectados los usos extensivos, el suelo vacante, las actividades que ocupan inmuebles muy antiguos, las industrias que ocupan grandes terrenos con edificios viejos o pequeños, las industrias localizadas en áreas centrales y los comercios de uno o dos niveles (Hargreaves, 1991: 94).

En otros términos, se benefician aquellos en donde la relación entre el valor de las mejoras (construcción) y el valor del suelo sea superior a la relación global de la ciudad y viceversa, lo que acarrea, como ya se afirmó, ventajas para los que usan eficientemente el espacio, necesidad fundamental de las ciudades mexicanas.

Una ventaja más derivada de este planteamiento es de carácter político: los contribuyentes residenciales, numéricamente dominantes en cualquier ciudad, resultan favorecidos (Hargreaves, 1991: 95).

Y finalmente, también se garantiza un mantenimiento de la recaudación sin necesidad de ajustar las tarifas, ya que el suelo, salvo casos excepcionales, siempre aumenta de valor; en cambio la construcción siempre tiende a depreciarse. Así, al dar más importancia al suelo se tiende a lograr un esquema recaudatorio más desahogado.

La actual composición media de la base gravable en el Distrito Federal es 24% para suelo y 76% para construcción. Sería conveniente adoptar un esquema de cambio gradual donde se incremente la participación del suelo y disminuya la de la construcción. El ejemplo que se presenta en el cuadro 4 supone reducciones moderadas de 10% a la construcción y el aumento que resulte para el suelo según la relación del momento, lográndose en cuatro fases de ajuste una composición igualitaria. Pueden aumentarse los porcentajes de cambio para lograr un efecto más rápido. Además, en este ejemplo se buscó conservar el mismo total, pero es posible que la proporción de aumento en suelo sea mayor a la que resulte de compensar la disminución en construcción, logrando aumentar el total de base gravable y la recaudación.

CUADRO 4
Posible cambio gradual en la composición suelo-construcción de la base gravable en el Distrito Federal

		<i>1ª Fase</i>		<i>2ª Fase</i>		<i>3ª Fase</i>		<i>4ª Fase</i>	
		<i>% de cambio</i>	<i>Compo- sición</i>	<i>% de cambio</i>	<i>Compo- sición</i>	<i>% de cambio</i>	<i>Compo- sición</i>	<i>% de cambio</i>	<i>Compo- sición</i>
<i>Composición actual en %</i>									
Suelo	24	+32	32	+22	38	+16	45	+12	50
Construcción	76	-10	68	-10	62	-10	55	-10	50
Total	100		100		100		100		100
Relación	3.16		2.12		1.63		1.22		1.0

De manera complementaria se recomienda que los descuentos no se realicen sobre el total del valor catastral, sino exclusivamente sobre el valor de las construcciones.

Debe tenerse en cuenta que el modelo propuesto no afecta a la recaudación, ya que lo único que se modifica es la composición del valor catastral total; en cambio, protege, como se mencionó antes, contra la baja en la recaudación como consecuencia de la depreciación de las construcciones y permite también un esquema para lograr aumentos discretos.

El primer ejemplo se basa en un caso real de una vivienda unifamiliar con 11 años de antigüedad y categoría media en Paseos de Tasqueña en 1993 (véase el cuadro 5).

CUADRO 5
Efecto del cambio de composición suelo-construcción en la base gravable

	<i>A c t u a l</i>			<i>Factor de ajuste (%)</i>	<i>1ª Fase</i>	
	<i>Superficie</i>	<i>Precio unitario</i>	<i>Precio total</i>		<i>Precio unitario</i>	<i>Precio total</i>
Suelo	250	\$ 1 252	\$ 312 880	31.7	\$ 1 648	\$ 411 969
Construcción	320	\$ 1 210	\$ 387 120	-10.0	\$ 1 089	\$ 348 408
Base gravable		\$ 700 000			\$ 760 377	
Porcentaje de aumento después del primer ajuste					8.6	

Teniendo en cuenta que se trata de un uso extensivo, vivienda unifamiliar, el ajuste significa un aumento de la base gravable de 8.6%. En el cuadro 6 suponemos un uso más intenso (1 000 m² de construcción) en el mismo predio.

CUADRO 6
Efecto del cambio de composición suelo-construcción en la base gravable

	<i>A c t u a l</i>			<i>Factor de ajuste (%)</i>	<i>1ª Fase</i>	
	<i>Superficie</i>	<i>Precio unitario</i>	<i>Precio total</i>		<i>Precio unitario</i>	<i>Precio total</i>
Suelo	250	\$ 1 252	\$ 312 880	31.7	\$ 1 648	\$ 411 969
Construcción	1 000	\$ 1 210	\$ 1 209 750	-10.0	\$ 1 089	\$ 1 088 775
Base gravable		\$ 1 522 630			\$ 1 500 744	
Porcentaje de cambio (disminución) después del primer ajuste					-1.4	

Se logra una disminución en el valor catastral; en cambio, si suponemos un uso más extensivo (sólo 100 m² de construcción) se advierte un aumento importante (véase el cuadro 7).

CUADRO 7
Efecto del cambio de composición suelo-construcción en la base gravable

	<i>A c t u a l</i>			<i>1ª F a s e</i>		
	<i>Superficie</i>	<i>Precio unitario</i>	<i>Precio total</i>	<i>Factor de ajuste (%)</i>	<i>Precio unitario</i>	<i>Precio total</i>
Suelo	250	\$ 1 252	\$ 312 880	31.7	\$ 1 648	\$ 411 969
Construcción	100	\$ 1 210	\$ 120 975	-10.0	\$ 1 089	\$ 108 878
Base gravable		\$ 433 855			\$ 520 847	
Porcentaje de aumento después del primer ajuste					20.1	

El segundo ejemplo también se basa en un caso real, pero aquí se pretende conocer el efecto en zonas de alto valor de suelo. Se trata de una vivienda de 42 años en 1993 en Reforma Polanco (véase el cuadro 8).

CUADRO 8
Efecto del cambio de composición suelo-construcción en la base gravable

	<i>A c t u a l</i>			<i>1ª F a s e</i>		
	<i>Superficie</i>	<i>Precio unitario</i>	<i>Precio total</i>	<i>Factor de ajuste (%)</i>	<i>Precio unitario</i>	<i>Precio total</i>
Suelo	465	\$ 2 650	\$1 232 250	31.7	\$ 3 489	\$1 622 504
Construcción	380	\$ 968	\$ 367 840	-10.0	\$ 871	\$ 330 975
Base gravable		\$ 1 600 000			\$ 1 953 479	
Porcentaje de aumento después del primer ajuste					22.1	

En zonas de alto valor el impacto de la medida, y por tanto el estímulo a la redensificación, es mayor. Ahora se supone una construcción más intensiva y nueva (véase el cuadro 9).

Se notará una disminución de la base gravable, lo que demuestra que el uso intensivo evita el impacto a pesar de su ubicación en zonas de alto valor del suelo. Finalmente se supone una utilización más extensiva que la original (véase el cuadro 10).

CUADRO 9

Efecto del cambio de composición suelo-construcción en la base gravable

	<i>A c t u a l</i>			<i>Factor de ajuste (%)</i>	<i>1ª Fase</i>	
	<i>Superficie</i>	<i>Precio unitario</i>	<i>Precio total</i>		<i>Precio unitario</i>	<i>Precio total</i>
Suelo	465	\$ 2 650	\$ 1 232 250	31.7	\$ 3 489	\$ 1 622 504
Construcción	4 000	\$ 3 000	\$12 000 000	-10.0	\$ 2 700	\$10 800 000
Base gravable		\$ 13 232 250			\$ 12 422 504	
Porcentaje de cambio (disminución) después del primer ajuste						-6.1

CUADRO 10

Efecto del cambio de composición suelo-construcción en la base gravable

	<i>A c t u a l</i>			<i>Factor de ajuste (%)</i>	<i>1ª Fase</i>	
	<i>Superficie</i>	<i>Precio unitario</i>	<i>Precio total</i>		<i>Precio unitario</i>	<i>Precio total</i>
Suelo	465	\$ 2 650	\$1 232 250	31.7	\$ 3 489	\$ 1 622 504
Construcción	100	\$ 3 000	\$ 300 000	-10.0	\$ 2 700	\$ 270 000
Base gravable		\$ 1 532 250			\$ 1 892 504	
Porcentaje de aumento después del primer ajuste						23.5

El resultado obtenido vuelve a ser consistente; de esta manera el mecanismo analizado permite que la ineficiencia en el uso del suelo pueda ser cobrada por la sociedad que soporta los costos de esa ineficiencia a través de una mayor carga al suelo y menor a la construcción.

Se trata de un instrumento de fácil aplicación y cuyo efecto en los contribuyentes, además de ser poco significativo como se vio en los ejemplos, se puede regular para evitar cualquier cambio brusco en las imposiciones fiscales que provoque grandes inquietudes.

Gravar la subutilización de la normatividad urbana

Las normas urbanas se fijan bajo los supuestos de: *a)* adecuar el desarrollo urbano a la capacidad de la infraestructura y equipamiento de la zona; *b)* garantizar la seguridad y funcionalidad; *c)* conservar o pro-

curar la imagen urbana; y *d*) satisfacer los deseos de la comunidad residente, entre otros aspectos.

No obstante, las condiciones técnicas en que se realiza la planeación no suelen considerar estos factores, o bien, pueden parecer contradictorios. De esta manera, no es inusual que la normatividad limite el potencial de desarrollo –asunto más o menos bien conocido–, pero existe otro problema por falta de adecuación que es menos conocido a pesar de ser más evidente. Se trata de la subutilización de la norma, es decir, el uso de un espacio por debajo de lo indicado en los planes o programas y que supuestamente representan el uso e intensidad ideales. Se trata de una subutilización directa y evidente, que también resulta financiada por el conjunto de la sociedad.

Un mecanismo de compensación que asignaría los costos de la subutilización al agente responsable consiste en fijar una sobretasa a la subutilización de la norma urbanística en términos de intensidad. Esta sobretasa será aplicable después de un tiempo previamente definido, que dé la posibilidad de ajustarse a la normatividad.

No se puede aplicar a la sobreutilización, que es otra forma de desviación del “ideal”, ya que supondría un problema de retroactividad, es decir, los inmuebles que están por arriba de la norma se construyeron con anticipación a ésta; o también, porque el excedente podría ser resultado de una operación legal, por ejemplo, como consecuencia de la transferencia de potencialidad³ que ya lleva implícita una transferencia de las obligaciones fiscales.

El tasar la subutilización tiene un efecto inmediato sobre la actividad constructiva y sobre la densificación, pero no es obligatorio; el usuario puede mantenerse por debajo de la norma y retribuirle a la sociedad, por vía fiscal, el costo de las externalidades negativas derivadas de su decisión. En este caso puede convertirse en una fuente importante de recaudación que además daría salida a los actuales conflictos con agrupaciones vecinales que han resultado de los niveles de intensidad establecidos en los programas de desarrollo urbano.

El cálculo de la sobretasa tendría el siguiente proceso:

Intensidad permitida - intensidad actual = potencial de uso no aprovechado.

³ Se trata de un mecanismo que permite compensar la subutilización en el interior de una zona mediante la transferencia del potencial no utilizado a otro predio de la misma zona, lo cual garantiza mantener una intensidad media cercana a lo propuesto por la normatividad. De hecho la transferencia de potencialidad se basa en el mismo principio que el instrumento propuesto: si se está debajo de la norma, para evitar el desperdicio urbano se puede transferir el potencial no usado.

Potencial de uso no aprovechado / intensidad permitida = % de sobretasa a aplicar sobre valor catastral.

Valor catastral x % de sobretasa = valor absoluto de la sobretasa.

Valor catastral + sobretasa = valor catastral final.

Un edificio de tres niveles en una zona donde se permiten hasta cuatro niveles supone una subutilización de un nivel (potencial no aprovechado): $4 - 3 = 1$; y una relación $1 / 4 = .25$ que corresponde a la sobretasa por subutilización; si el valor catastral del inmueble de tres niveles es de \$ 120 000 la sobretasa sería $\$120\,000 \times .25 = \$30\,000$; el valor catastral más la sobretasa da el valor catastral final, $\$120\,000 + \$30\,000 = \$150\,000$.

No se trata de un concepto nuevo, al menos para la política fiscal del Distrito Federal; de hecho la sobretasa a baldíos coincide plenamente con esta línea de pensamiento.

No es complicado operar este instrumento pero sí se debe reconocer que podría causar malestar entre los contribuyentes afectados.

La sobretasa a los baldíos

Se trata de un instrumento antiespeculación del suelo. El terreno baldío en zonas urbanizadas es la expresión máxima de desperdicio de capital urbano, ya que gracias a la inversión social se van creando las condiciones materiales de desarrollo urbano que usufructan los propietarios inmobiliarios mediante la valorización de sus inmuebles, hecho que justifica plenamente el impuesto a la propiedad; pero además también se retribuye a la sociedad recreando en esos predios, por medio de la inversión, las condiciones para el desarrollo de actividades productivas y de consumo que son esenciales para la economía y el bienestar de la ciudad. No obstante, esta situación no se da con los baldíos, en donde se usufructan los beneficios de la valorización del espacio urbano sin dar lugar a su desarrollo, y esto es posible cuando no hay mecanismos fiscales que transfieran los costos de este tipo de decisión a los responsables. Así, un instrumento para evitar este problema consiste en imponer una sobretasa a baldíos progresiva en el tiempo y que será aplicada sobre el impuesto obtenido.

La medida es conveniente y justificable en la ciudad interior en donde existe el problema de especulación. El cálculo puede definirse de muchas maneras; aquí se presenta un ejemplo donde se multiplica por 10 el número de años cumplidos entre la fecha de la declaración del impuesto y la promulgación de esta medida, siendo el resultado el

porcentaje de sobretasa por tiempo que se aplicará al valor del impuesto de los baldíos. Así, el primer año se pagará sólo 10% de excedente, a los 5 años 50% y a los 10 años 100 por ciento.

Este esquema es sumamente moderado pero puede ser modificado para ejercer una mayor presión. Su efecto final también depende de la proporción que tenga el valor del suelo en la base gravable total (*supra*); si ésta es pequeña, como en el caso del Distrito Federal, la sobretasa debe ser alta. De hecho, en la actualidad existe una sobretasa general a baldíos que puede duplicar o triplicar el impuesto a pagar según el valor catastral (*Código Financiero del Distrito Federal, 1996*, artículo 152, fracción III). Al respecto se presenta el siguiente ejemplo:

Si el valor catastral unitario de un terreno es de \$ 104.00 y tiene una superficie de 1 198.2 m² se tendrá un valor total de \$ 124 614.50, que según la tarifa de 1996 le corresponde un impuesto de \$ 349.95 y una sobrecuota por ser baldío de \$ 349.95 x 2 = \$ 699.90. Con la modificación propuesta se tendría el esquema temporal ilustrado en el cuadro 11.

CUADRO 11
Efecto sobre el impuesto predial de una sobretasa a baldíos
progresiva en el tiempo

Concepto	Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
Porcentaje sobretasa	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Impuesto sobretasa original	\$700	\$700	\$700	\$700	\$700	\$700	\$700	\$700	\$700	\$700	\$700
Sobretasa	\$0	\$70	\$140	\$210	\$280	\$350	\$420	\$490	\$560	\$630	\$700
Impuesto total	\$700	\$770	\$840	\$910	\$980	\$1 050	\$1 120	\$1 190	\$1 260	\$1 330	\$1 400

Por supuesto en este esquema no están contemplados los aumentos por la revaloración del inmueble ni por la inflación.

En realidad, el nivel de impacto del ejemplo es menor a la sobrecuota actual para el Distrito Federal, que supone un aumento inmediato de 100% e incluso de 200%, por lo que deberían considerarse incrementos significativamente mayores para evitar la especulación en esta entidad. Sin embargo, en lo general el nivel del incremento dependerá del esquema fiscal, del contexto al que se aplica y de la naturaleza de los objetivos que se persiguen. La idea al final de cuentas

es lograr una presión en contra de la especulación a través de ir aumentando la carga fiscal en el tiempo.

En combinación con esta disposición es conveniente que la administración de una ciudad cuente con un registro de baldíos que permitan una mejor fiscalización y seguimiento para realizar acciones de promoción para su desarrollo. Se trata de una medida muy extendida en el mundo y que favorece la incorporación de baldíos al mercado.

Conclusiones

El análisis presentado aquí tiene como principal objetivo dar a conocer la pertinencia y necesidad de articular las políticas urbanas y las políticas fiscales locales. Como se ha demostrado en más de 20 años de planeación urbana en México, una de sus principales deficiencias se relaciona con la debilidad de los instrumentos, básicamente de carácter indicativo, y en el mejor de los casos de control. El resultado es el aumento de trámites y corrupción, donde la administración responsable requiere adoptar actitudes policiacas para buscar el cumplimiento de los objetivos de la planeación. A final de cuentas, los procesos económicos y sociales se imponen a la realidad.

El uso de instrumentos de acción indirecta, como los fiscales, incide sobre la lógica de las decisiones de los agentes urbanos, con lo que se vuelven menos impositivos y, por tanto, más fáciles de administrar. Son instrumentos que reconocen la fuerza de los procesos urbanos y no buscan reconstruir una nueva realidad, sino encauzarla hacia una dirección pertinente y plausible.

Los instrumentos fiscales que se propusieron no son únicos, pero sí algunos de los más viables y pertinentes para la problemática del Distrito Federal en particular y de la Ciudad de México en general. Pueden ser complementarios, no se oponen entre sí, y son muy versátiles ya que, dependiendo de su configuración específica, se pueden lograr muy variados efectos sobre el desarrollo urbano. En otras palabras, son instrumentos genéricos, que si bien aquí se enfocaron principalmente hacia el problema de la urbanización extensiva, pueden tener variantes, por lo que no se buscó establecer recetas, sino demostrar su naturaleza y bondad.

En este artículo se trató también de combatir dos grandes mitos que se oponen al uso de instrumentos fiscales en el desarrollo urbano, independientemente de las dificultades político administrativas: el primero es el efecto negativo sobre la recaudación o, en su defecto,

el gran impacto fiscal sobre los contribuyentes. Como se demostró en los ejemplos, la mayor parte de las medidas se puede calibrar para incrementar la recaudación sin afectar a la ciudadanía.

El segundo mito se refiere a la “inequidad” fiscal de los instrumentos. En efecto, en una perspectiva superficial parece que se da un tratamiento desigual a contribuyentes “iguales”, sin embargo, cuando se incorporan la lógica del costo social y la pertinencia de asignar los costos a los responsables, la inequidad se vuelve justicia social.

Bibliografía

- Ampudia O., Javier (1992), “Las finanzas públicas en el Distrito Federal en el contexto nacional y local”, ponencia presentada en la mesa Hacienda Pública y Aspectos Económicos y Financieros del Distrito Federal, Reforma Política del Distrito Federal, México.
- Beristain Iturbide, Javier (1992), “El reto de financiar y conducir el desarrollo del Distrito Federal”, en *Ensayos sobre la economía de la Ciudad de México*, México, Pórtico de la Ciudad de México, pp. XI-XIX.
- Consejería de Política Territorial (1989), *Medidas sobre política de suelo*, Madrid.
- Covarrubias Ibarra, Gabriel (1992), “La importancia de la coordinación fiscal para el desarrollo en el financiamiento del gasto público en el Distrito Federal”, ponencia presentada en la mesa Hacienda Pública y Aspectos Económicos y Financieros del Distrito Federal, Reforma Política del Distrito Federal, México.
- DDF (1980), *Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Plan General del Plan Director 1980*, México, Departamento del Distrito Federal.
- (1982), *Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1982*, Dirección General de Planificación, México, Departamento del Distrito Federal.
- (1987), *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987-1988*, Dirección General de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica, México, Departamento del Distrito Federal.
- (1996a), *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, México, Departamento del Distrito Federal.
- (1996b), *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- (1998), *Código financiero del Distrito Federal*, México, Departamento del Distrito Federal/Porrúa.
- Dowall, David E. (1992), “The Benefits of Minimal Land Development Regulation”, *Habitat International*, vol. 16, núm. 4, pp. 15-26.

- Hargreaves, Robert (1991), "Is Site Value Still an Appropriate Basis for Property Taxation", *International Conference on Property Taxation and Its Interaction with Land Policy*, vol. 1, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Harvey, David (1979), "Urbanismo y desigualdad social", tercera edición, México, Siglo XXI.
- (1982), "Los límites del capitalismo y la teoría marxista", México, Fondo de Cultura Económica.
- INEGI (1995), *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1989-1993*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (1998), *Agenda estadística 1997*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Kunz B., Ignacio (1997), "Instrumentos de fomento para el acceso al suelo urbano", México, Universidad Autónoma Metropolitana/Departamento del Distrito Federal, México (mimeo.).
- Lusht, Kenneth M. (1991), "The Site Value Tax and Land Development Patterns: Evidence from Melbourne Australia", en *International Conference on Property Taxation and Its Interaction with Land Policy*, vol. 1, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Mera, Koichi (1991), "Land Tax Reform of 1992 in Japan: Expected Impacts and Evaluation", en *International Conference on Property Taxation and Its Interaction with Land Policy*, vol. 1, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Morales Schechinger, Carlos (1992), "El impuesto predial y las políticas urbanas: experiencia y reflexiones", *Vivienda*, vol. 3, núm. 2, pp. 6-27.
- Oldman, Oliver (1991), "The Interaction of Land-Based Taxation and Land Policy", en *International Conference on Property Taxation and Its Interaction with Land Policy*, vol. 1, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Prud'homme, Rémy (1976), "La dirección del crecimiento urbano por la acción sobre los precios", *El análisis interdisciplinario del crecimiento urbano. Nuevo Urbanismo*, núm. 19, pp. 323-341.
- Renard, Vincent (1991), "Affecting Land Prices through Taxation: Perspectives from the French Experience"; "Integrating Land-Based Taxation and Land Policies", en *International Conference on Property Taxation and Its Interaction with Land Policy*, vol. 1, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, pp. 189-208.
- Robinson, Dennis (1991), "Integrating Land-Based Taxation and Land Policies", en *International Conference on Property Taxation and Its Interaction with Land Policy. Plenary Session Papers*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Vázquez Colmenares Guzmán, Pedro (1992), "El desafío de las finanzas públicas", en *Ensayos sobre la economía de la Ciudad de México*, México, Pórtico de la Ciudad de México, pp. 59-106.
- Willcox, David L. (1983), "Urban Land Policy where the Population Bomb has already Exploded", *Habitat International*, vol. 7, núm. 5-6, pp. 33-46.