

BIBLIOGRAFÍA

- Oldman, Oliver, *et al.*, *Financing Urban Development in Mexico City* 187
DOLORES BEATRIZ CHAPOY BONIFAZ

OLDMAN, Oliver *et al*, *Financing Urban Development in Mexico City*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1967, 356 p.

En un país preponderantemente agrícola, el Distrito Federal concentra gran parte de la industria y del comercio. Por este motivo experimenta en forma desusada las dificultades de un rápido crecimiento de población y de una expansión industrial y comercial no planificada.

Los autores se plantean interrogantes acerca de cómo prevenir la explotación ineficiente de la tierra desocupada, cómo puede satisfacerse la necesidad pública de tierra e ingresos a modo de proporcionar adecuados servicios urbanos y prevenir el desarrollo a la aventura; y qué clase de habitaciones deben construirse y quién debe construirlas.

El estudio no fue encargado por las autoridades mexicanas; los autores escogieron como objeto de él al Distrito Federal porque se trata de una gran área urbana en rápido crecimiento que encaraba —aún encara— todo un cúmulo de problemas en los que podían influir el impuesto predial como fuente de recursos y como factor del uso de la tierra. Los autores examinan con detalle el impuesto a la propiedad y otras cargas sobre la propiedad, incluyendo el control de rentas, las fuentes privadas de crédito, los impuestos de planificación, los derechos de cooperación, y los mecanismos para financiar el desarrollo urbano. Hacen notar que la respuesta que se dé a estos problemas urbanos afectarán vitalmente no sólo el esquema de crecimiento de la ciudad de México, sino el de muchas otras ciudades.

La importancia de este trabajo estriba en que muchos de los problemas que afronta el Distrito Federal son, o serán encarados por otras ciudades dentro del país y en el extranjero. Éstas pueden beneficiarse con el estudio de los aciertos y errores cometidos en el Distrito Federal.

Previendo las dificultades que los lectores extranjeros puedan tener debido a la falta de familiaridad con los antecedentes políticos, económicos y legales, dedican un capítulo a bosquejar un esquema general de la situación geográfica y económica del centro industrial, educativo, social, cultural y económico que tradicionalmente ha sido el Distrito Federal, para desembocar en la descripción del papel que el Distrito Federal tiene en la economía mexicana actual.

Otro capítulo está destinado al estudio del impuesto predial —el principal impuesto local— su administración y problemas. Reconocen los autores que en términos generales el impuesto predial es un efectivo instrumento fiscal que ha ayudado a proporcionar ingresos para financiar los gastos del gobierno local, que han crecido con extremada rapidez y consideran que la práctica y la experiencia del Distrito Federal

puede proporcionar enseñanzas a los administradores de otras ciudades latinoamericanas. Califican a este impuesto de "gran éxito financiero" —durante la década anterior a 1963 casi se cuadruplicó la recaudación en términos reales, aproximando su rendimiento al de la participación en el impuesto sobre ingresos mercantiles, la principal fuente de recursos—. Sin embargo, hacen algunas críticas y proponen reformas, especialmente por lo que respecta al régimen de exenciones, porque se desconoce el número exacto y el valor de las propiedades exentas, lo que impide evaluar el costo que representa la exención. Una exención parcial calculada de acuerdo con el valor de la propiedad en el momento de su otorgamiento, puede provocar que una exención nominal del 50% dada la forma en que están subiendo los precios, represente un costo real del 90% del impuesto correspondiente.

Aconsejan los autores que se practique un censo completo de todas las propiedades exentas y se estime el total de impuestos que representa la exención. Así mismo, que tomando como medida el objetivo político que trata de conseguirse con esa franquicia, se sopesa el grado en el que la exención lo logra, contra los beneficios que arrojarían gastos públicos que representarían un monto equivalente a la misma.

En el momento de practicar el estudio, encontraron que las tasas proporcionales establecidas entonces eran demasiado bajas. Para financiar servicios públicos adicionales sugirieron que fueran elevadas; pero aconsejaron conservar el impuesto con tasas proporcionales.

De las dos bases de valuación —valor catastral y valor de renta— que se emplean en el Distrito Federal, consideran superior la que usa el valor catastral, porque abarca fuentes de recaudación que escaparían utilizando el valor de renta y porque esta base presenta vías de evasión casi imposibles de contener.

Consideran correcta la inclusión del valor de la tierra y del de las construcciones en la base fiscal; pero sugieren que para valorar las construcciones se recurra no sólo al costo de remplazo, sino que las autoridades se ayuden con el valor de mercado y la información que proporcionan los datos de arrendamiento.

Para aumentar la seguridad de los contribuyentes sugieren que se les facilite la defensa permitiéndoles el acceso a los datos de valuación de otras propiedades y que se les mantenga informados sobre los *ratios* del valor de mercado en relación con el valor para efectos fiscales.

Destinan otro capítulo a analizar una serie de cargas —impuestos y derechos especiales y congelación de rentas— que además del impuesto predial soportan las propiedades.

Tanto los impuestos como los derechos especiales se recaudan en conexión con mejoras urbanas. El impuesto de planificación se relaciona con mejoras en calles, jardines y parques; los derechos de cooperación con servicios de agua y drenaje, banquetas, pavimentos y alumbrado público. Los autores opinan que sus cargas se distribuyen irregulamente entre las propiedades y que pueden ser demasiado gravosas en algunos casos. El primero se liquida con una fórmula complicada y arbitraria; respecto al segundo, es más fácil determinar a qué contribuyentes en particular se beneficia con las mejoras. En relación con el primero consideran que las mejoras benefician a toda la ciudad y no a un vecindario concreto, por lo que sería más equitativo distribuir su costo a través de un aumento de los valores catastrales, para garantizar que los causantes de las zonas aledañas a las obras no resulten más perjudicados por el impuesto de planeación que beneficiados por ellas.

Otros cargos están constituidos por los impuestos de traslación de dominio a nivel local, y los impuestos federales del timbre y sobre ganancias de capital. Consideran que estos impuestos pueden ser obstáculo para la transmisión de propiedades y para la conversión de la tierra a usos más eficientes. No creen que su existencia se justifique ni siguiendo el principio de beneficio ni apoyándose en el de habilidad contributiva, por lo que sugieren que sean eliminados.

El último cargo lo constituyen las rentas congeladas, que pueden considerarse como un impuesto a los propietarios y un subsidio para los arrendatarios. El volumen del impuesto y del subsidio igualan la diferencia entre las rentas actuales y las rentas potenciales en el mercado libre. El control ha estado en efecto desde 1942 y desde 1948 no se han elevado las rentas de las propiedades congeladas, que albergan aproximadamente a un millón de personas.

En opinión de los autores no se ha hecho ningún estudio serio sobre el impacto económico del congelamiento, aunque parece haber contribuido a la declinación relativa del precio de la tierra en las áreas afectadas, y haber congelado el uso de la tierra en las áreas centrales de la ciudad en la estructura que tenían cuando el control fue implantado.

De abandonarse este sistema, habría que compensar a los actuales ocupantes y tendría que ayudárseles, fuera con subsidios en efectivo o con casas subsidiadas.

Sugieren los autores un programa que se cumpliría en cuatro pasos para terminar con el congelamiento de renta:

1. Establecer en una nueva legislación la autorización para aumentar las rentas congeladas, sea por un porcentaje o una cifra fija, y establecer un nuevo impuesto sobre rentas brutas aplicable sobre el aumento autorizado. Se obtendría de los propietarios independientemente de que éstos cobraran o no el aumento a los arrendadores.

2. Establecer contribuciones anuales de los recursos del presupuesto del Distrito Federal, del nacional o de ambos, para formar un *fondo especial*. Estas contribuciones se justifican: *a*) porque el control de rentas impone costos en la economía total a través de la mala distribución de la tierra —particularmente de la escasa, situada en el centro de la ciudad—. Estos costos se reflejan en ingresos privados más bajos, en pérdidas de recursos públicos y en un aumento en los gastos para servicios. Algunos de los beneficios del descongelamiento se difundirían a toda la población; *b*) estas contribuciones permitirían ofrecer alternativas más atractivas a los arrendatarios desalojados que las que sería posible ofrecer sin el sostén de ellas, y facilitarían terminar con el congelamiento más rápidamente.

3. Usar el *fondo especial* para: *a*) la adquisición por compra o expropiación, y la urbanización de tierra desocupada dentro del Distrito Federal o cerca de él y conceder crédito a los ocupantes potenciales para la compra de materiales y para ayuda en las construcciones; *b*) el financiamiento de construcciones de unidades habitacionales de bajo costo para ser vendidas o rentadas a las personas desalojadas; *c*) el pago en efectivo, en una suma total o en anualidades, como compensación a los desalojados.

4. Descongelar después de dos años, y después de cada año, un número de propiedades, eliminando las restricciones para dedicarlas a nuevos usos. El impuesto que se hubiera aplicado al aumento de renta autorizado, se convertiría en un impuesto a las rentas brutas descongeladas, hasta que terminara el proceso de descongelamiento, o por un período fijo.

El *fondo especial* se incrementaría con varias fuentes: *a*) el pago y amortización de los préstamos proporcionados por el *fondo* para la adquisición o financiamiento de habitación; *b*) contribuciones del Distrito Federal con base en el aumento de los impuestos prediales en las áreas de nuevo desarrollo o en las remodeladas; *c*) contribuciones nacionales con base en el aumento en el impuesto sobre la renta pagado por los propietarios de los predios descongelados.

En el penúltimo capítulo se estudia la influencia que en el desarrollo urbano tienen no sólo los impuestos ya señalados y los servicios urbanos

por los mismos financiados, sino otros reglamentos e instituciones públicas y privadas.

Hay reglamentos que requieren que una parte de las reservas totales de las instituciones bancarias se dediquen a casas de interés social. Extensas reformas legislativas de 1962 modificaron los controles de crédito en los bancos hipotecarios, de ahorro y préstamos. Se les estimuló a conceder créditos para casas de bajo valor, asegurados por hipotecas a diez o quince años al 9% de interés anual. Según esas reformas, el 30% de los créditos concedidos por ellos debe ser destinado para viviendas de interés social.

El gobierno ha establecido dos instituciones nacionales —Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda y Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda— para estimular la construcción de casas de interés social. Los autores encuentran que ninguna de esas medidas realmente promueve la construcción de casas de bajo costo. La mayor parte de los incrementos a la existencia de este tipo de alojamiento son hechas por compradores de tierra que construyen sus propias casas.

En el último capítulo los autores dan respuestas tentativas a varias interrogantes: ¿Cómo puede controlarse la expansión de una área metropolitana, del uso de la tierra y del crecimiento de la población? ¿En qué medida los programas de espacio abierto, prestación de servicios urbanos y planes de localización de la industria afectan la selección y uso de las técnicas de financiamiento para casas? ¿Cómo pueden los ciudadanos participar efectivamente en el desarrollo futuro de su ciudad y en la formulación del control de tierras? ¿Qué tan importante es la relación entre la imposición a la tierra y los controles apropiados para el uso de la misma?

Los autores analizan varias formas de control gubernamental sobre el uso de la tierra, incluyendo un banco de tierras, control limitado a los propietarios y zonificación.

Opinan que se ha descuidado el papel potencial de la participación ciudadana en la planificación del uso de la tierra, y sugieren la formación de una junta de relaciones de ciudadanos del Distrito Federal, que tendría como misión revisar las relaciones entre las autoridades y los ciudadanos. A través de ella se permitiría que los grupos de vecinos consideraran la conveniencia de las propuestas del uso de la tierra, ya fuera que ellos las iniciaran o las iniciaran las autoridades, y podrían influir en el proceso de decisión.

Los autores no encontraron evidencia de que el impuesto predial afectara en forma importante el uso de la tierra, fuera coadyuvando

o impidiendo la conformidad con el código de zonificación y otros reglamentos.

Dolores Beatriz CHAPOY
BONIFAZ

SARTORI, Giovanni, *Parties and Party Systems*, primera reimpresión, Nueva York, Cambridge University Press, 1977, 370 p.

En el libro se construye un panorama general sobre los partidos y los sistemas de partidos políticos en forma tal que éste es de lectura obligada para todos aquellos interesados en esos temas. Es realmente un trabajo importante.

El autor sostiene que los partidos constituyen el intermedio central y la estructura intermedia entre la sociedad y el gobierno; en la clasificación de los sistemas de partido le otorga una gran importancia al número de partidos, pero coloca el peso específico en la noción de competencia; la palabra partido fue reemplazando al término "facción" al irse aceptando la idea que un partido no es necesariamente una facción, ni un mal y que no rompe necesariamente el *bonum commune*; que los primeros en ocuparse de los partidos, en forma detallada, fueron Bolingbroke, Hume diez años después y Burke treinta años después; que partidos y pluralismo se originan de las mismas creencias y del mismo acto de fe: que la diversidad y la diferencia de opiniones no son incompatibles, ni implican la ruptura del orden político; que el conflicto respecto a aspectos fundamentales no es posible como base de un sistema democrático, ni de cualquier otra organización política, ya que el conflicto real lleva a la guerra o a la secesión como única forma de solucionarlo.

Así, basado en esta última idea, expresa que consenso no significa unanimidad. Consenso es unanimidad plural, y no consiste en una visión monocroma del mundo, sino en el interminable proceso de ir ajustando las perspectivas e intereses diversos en coaliciones cambiantes a través de la persuasión recíproca. Tal vez, antes de que nazca un sistema de partidos, tiene que existir la organización política, la unidad, y después la "partición" a través de los partidos. En este sentido, recuérdese que los sistemas occidentales de partidos se dieron después de la construcción del estado-nación y fueron operativos sólo después que la crisis de legitimidad se había superado como fue la aceptación del sistema constitucional.