

**LA REFORMA DEL IMPUESTO PREDIAL DE BASE SUELO EN TIJUANA Y
ENSENADA, BAJA CALIFORNIA**

© 2000
MANUEL PERLÓ COHEN
LUIS R. ZAMORANO RUIZ

Lincoln Institute Research Report

The findings and conclusions of this paper are not subject to detailed review and do not necessarily reflect the official views and policies of the Lincoln Institute of Land Policy

Please do not photocopy without permission of the author.
Contact the author directly with all questions or requests for permission

Los resultados y las conclusiones de este trabajo no están sujetos a una revisión detallada y no reflejan necesariamente las opiniones y políticas del Lincoln Institute of Land Policy

Por favor no fotocopiar sin permiso del autor
Contactar directamente al autor para preguntas o peticiones de permiso

Manuel Perlo Cohen
Teléfonos. 55-22-19-57/ 55-22-20- 52/ 55-22-54-89
Fax : 55-22-54-41
Email: puec@servidor.unam.mx

LP00Z08

About the Author(s)

Manuel Perlo cursó estudios de Licenciatura en Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y realizó estudios de doctorado en Planeación Urbano-Regional en la Universidad de California- Berkeley. Actualmente es Director del Programa de Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM.

INDICE

INTRODUCCION

PRIMERA PARTE: TIJUANA

- I. **CARACTERÍSTICAS GENERALES Y CRECIMIENTO URBANO DE TIJUANA**
 - II. **LA REFORMA FISCAL INMOBILIARIA EN TIJUANA 1990-2000**
 - 2.1. El funcionamiento del sistema fiscal inmobiliario de Tijuana antes de la reforma de 1990
 - 2.2. Administración del XIII Ayuntamiento de Tijuana Carlos Montejo (1989-1992)
 - 2.3 Administración del XIV Ayuntamiento de Tijuana Héctor Osuna Jaime (1992-1995)
 - 2.4 Administración del XV Ayuntamiento de Tijuana Guadalupe Osuna Millán (1995-1998)
 - 2.5 Administración del XVI Ayuntamiento de Tijuana Francisco Vega de la Madrid (1998-2001)
 - III. **SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL 1990-2000**
 - IV. **PERSPECTIVAS DE LA BASE SUELO PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS**
- CONCLUSIONES**

SEGUNDA PARTE: ENSENADA

- I. **CARACTERÍSTICAS GENERALES Y CRECIMIENTO URBANO DE ENSENADA**
 - II. **COMPOSICIÓN DE LAS FINANZAS MUNICIPALES 1989-1997**
 - III. **LA REFORMA FISCAL INMOBILIARIA EN ENSENADA 1990-2000**
 - 3.1 La Adopción de la base Suelo
 - 3.2 Evolución del Catastro en Ensenada
 - 3.3 Valuación de Predios en el Municipio de Ensenada
 - 3.4 Cobro del Impuesto Predial
 - 3.5 Evolución de la recaudación del Impuesto Predial
- CONCLUSIONES**

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El objetivo central del presente trabajo es analizar los procesos de reforma fiscal inmobiliaria sustentados en la base de valor suelo que tuvieron lugar en las ciudades de Tijuana y Ensenada desde 1989 a la fecha.

Desde 1989 el Estado de Baja California experimentó experiencias importantes en materia de reforma fiscal inmobiliaria y parte de este cambio incluyó la utilización del suelo como la base de valor para asignar el valor fiscal de los inmuebles

La ciudad de Mexicali fue pionera en esta experiencia ya que desde el año de 1989 inició un proceso de cambio que modificó los sistemas de valuación inmobiliaria e inició la transformación del sistema catastral¹. Al poco tiempo otras ciudades del estado como emprendieron una transformación similar, si bien los resultados han sido diferentes.

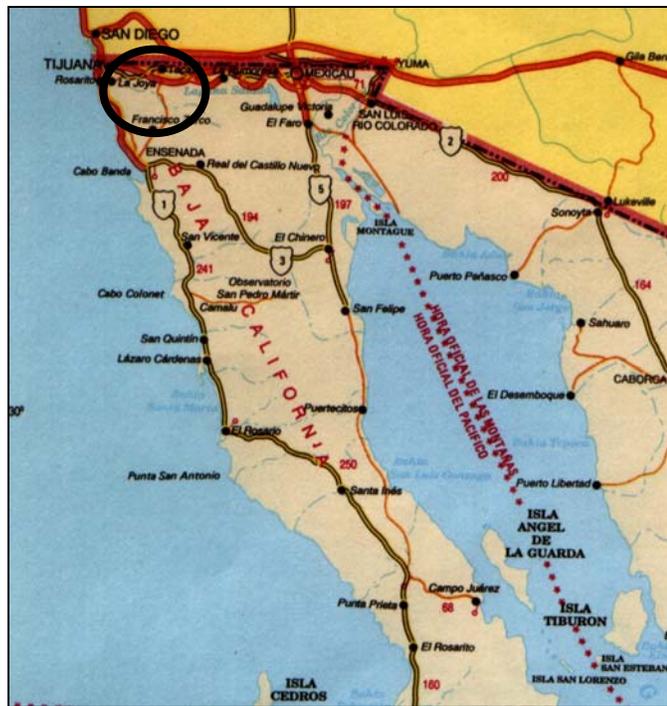
Tijuana ha experimentado uno de los procesos de modernización catastral más exitosos del país. Al igual que en el caso de Mexicali, se pasó de una base mixta a una base suelo. A pesar de los éxitos de la reforma, particularmente en lo que se refiere a la modernización catastral, los resultados no han sido parejos en lo que se refiere a la recaudación y a la incorporación de predios.

En el caso de Ensenada este proceso se inició un poco mas tarde y si bien también pueden señalarse algunos logros el avance ha sido mas lento.

PRIMERA PARTE

TIJUANA

¹ Perló y Zamorano, 1999^a, 1999^b



I. Características generales y crecimiento urbano de Tijuana

Tijuana está situada en el extremo noroeste de México, ocupa una superficie de 1,229 km², que representan el 1.75% del territorio total del Estado de Baja California. Limita al norte con la Ciudad de San Diego, en el Estado de California de los Estados Unidos de América; al este con el municipio de Tecate; al oeste con los municipios de Ensenada y Playas de Rosarito, y al oeste con el Océano Pacífico y con el municipio de Playas de Rosarito.

El municipio de Tijuana está totalmente constituido por sierras y valles pequeños, en los cuales se presenta una gran variedad de pendientes y escurrimientos hidrológicos intermitentes. Lo accidentado del terreno dificulta su accesibilidad, así como la instalación y operación de infraestructura y servicios públicos.

El comportamiento histórico de la población del municipio de Tijuana se sintetiza en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Población de Tijuana y Baja California

Año	Municipio de Tijuana	Estado de Baja California	% respecto al estado
1950	63,364	226,965	27.9
1960	165,690	520,165	31.9
1970	340,583	870,421	39.1
1980	461,257	1,177,886	39.2
1990	747,381	1,660,855	45.0
1995	991,592	2,112,140	46.9

Fuente: INEGI

Como lo muestra el cuadro anterior, la importancia del municipio de Tijuana con respecto al resto del estado se ha potenciado en los últimos años; en 45 años ha pasado de representar de una cuarta parte, a prácticamente la mitad de la población estatal; tendencia que se conservará en los próximos años. El fenómeno poblacional que ha permitido este crecimiento se explica en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Comparación de tasas de crecimiento medio anual de población 1940-1950

	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-1995
México	2.7	3.1	3.4	2.6	2.1	2.1
Baja California	10.9	8.6	5.5	3.0	3.6	4.3
Tijuana	11.2	9.7	7.8	5.1	5.1	5.1

Fuente: INEGI

En los últimos 25 años, el crecimiento de la población de Tijuana ha presentado una TCMA de 5.1%, desglosada en 2% de crecimiento natural y en 3.1% social, siendo sensiblemente superior a la presentada en este periodo de 25 años en el estado (3.6%) y a la nacional (2.3%) en promedio anual. Según el censo del INEGI de 1990, el 53.54% de los habitantes de Tijuana son originarios de otros estados de la república.

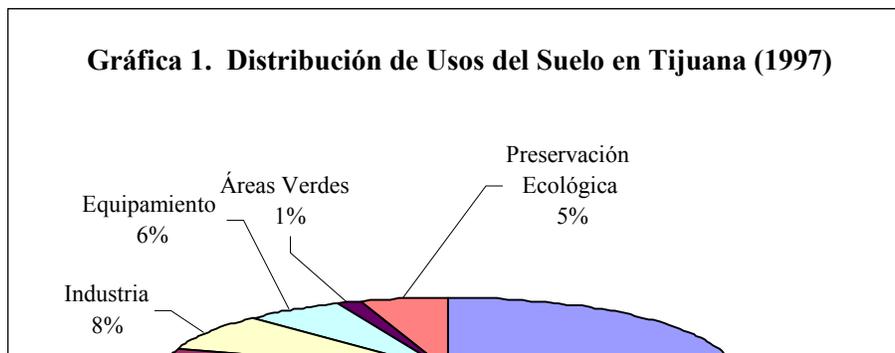
De 1990 a 1995, según el Censo de Población y Vivienda del INEGI, los grupos de edad que experimentaron un mayor incremento fueron los de 30 a 34 años, 35 a 39 años y 25 a 29 años, con crecimientos de 53.59%, 54.8% y 48.43% respectivamente para ese periodo de 5 años. Lo anterior habla de población en edades productivas y reproductivas que emigra a Tijuana en busca de empleo; así como de nuevos servicios, equipamientos, infraestructura y vivienda que demandan. Cabe mencionar que el municipio de Tijuana es uno de los que presentan mayor dinámica de crecimiento en el país;

De las 123,584 hectáreas con que cuenta el municipio de Tijuana, el 18.23% representa la mancha urbana, el 25.22% corresponde al área rural y el 56.54% es para reserva territorial. La composición de los usos del suelo al interior de la mancha urbana se lista a continuación.

Cuadro 3. Usos del Suelo (1997)

Uso	Hectáreas	%
Habitacional	14,093.64	71.79
Comercio y Servicios	1,593.58	8.09
Industria	1,571.75	7.98
Equipamiento	1,160.34	5.89
Áreas Verdes	265.32	1.35
Preservación Ecológica	1,002.89	5.09
Total	19,687.51	100

Fuente: IMPLAN



De la tabla anterior es relevante mencionar la importante presencia del uso industrial con respecto al total, lo que se explica por el auge de la industria maquiladora de exportación en el municipio de Tijuana. Asimismo, llama la atención el bajo porcentaje relativo a las áreas verdes y a las zonas de preservación ecológica en una mancha urbana con una población tan alta y con un crecimiento demográfico explosivo.

En el caso de la cobertura de los servicios públicos, éstos se encuentran en un estado que se describe a continuación:

- El agua potable en toma domiciliaria tiene una cobertura superior al 96%, la cual resulta muy alta, especialmente si tomamos en consideración las altas tasas de crecimiento que presenta el municipio, así como las difíciles condiciones topográficas de éste.
 - En el caso del drenaje sanitario, la cobertura llega solamente al 60%, lo que contrasta con el tema del agua potable. La baja cobertura de éste servicio se traduce en condiciones sanitarias inadecuadas que afectan directamente a la ecología del lugar.
-
- La cobertura de energía eléctrica es también superior al 90% del total de la población de Tijuana.
 - El Ayuntamiento atiende a 583 colonias en lo que a recolección de basura se refiere, logrando con ellos una cobertura cercana al 100%.

Por último, podemos mencionar un dato contundente que puede ser de ayuda en el entendimiento de la explosiva dinámica de crecimiento poblacional y urbano de Tijuana: cada día se incorporan a la mancha urbana 3.5 ha., lo anterior significa un aproximado de 300 a 400 viviendas al día; proporcionar infraestructura y servicios de manera satisfactoria a este ritmo de crecimiento es una tarea verdaderamente ardua. Específicamente en el tema que estudia este trabajo, incorporar al padrón catastral esta cantidad de predios al día es difícil, especialmente si consideramos las malas condiciones de accesibilidad que presentan las zonas en donde se da gran parte de esta expansión urbana. Contar con tecnología de punta y con métodos de detección, registro y actualización lo más sencillos y rápidos posible es clave para el adecuado mantenimiento del catastro.

II. LA REFORMA FISCAL INMOBILIARIA EN TIJUANA 1990-2000

2.1. El funcionamiento del sistema fiscal inmobiliario de Tijuana antes de la reforma de 1990

Desde la conversión de Baja California en entidad federativa en 1953 hasta mediados de la década de los ochenta, todas las actividades catastrales y fiscales inmobiliarias del municipio de Tijuana se encontraban concentradas en dependencias del gobierno estatal. Durante este periodo los valores catastrales, que incluían el valor del suelo y de las construcciones, se habían mantenido sin cambio alguno basados en una tabla de valores que se había integrado en el año de 1957, lo que generó una fuerte desvinculación entre aquellos y el precio de los inmuebles.

En el último año de la administración del gobernador Roberto De la Madrid (1976-1982), el Ejecutivo estatal llevó al Congreso una iniciativa para actualizar los valores catastrales pero fue rechazada, no obstante que se trataba de un Congreso integrado básicamente por integrantes del mismo partido que el gobernador². Es muy probable que detrás de la negativa del Congreso se encontraran los intereses de grupos de grandes propietarios urbanos, comerciantes e industriales tradicionalmente opuestos a toda alza de impuestos, en particular los de la propiedad inmobiliaria.

El padrón catastral se encontraba desactualizado dado el acelerado crecimiento urbano del municipio y había fuertes inequidades ya que muchos inmuebles localizados en zonas centrales de alta valorización seguían pagando cantidades mínimas, debido a que su valor catastral se regía por la tabla de valores de 1957, mientras que las zonas de nuevo crecimiento que incluían a sectores de ingresos medios y bajos pagaban cantidades más elevadas por tener valores catastrales más recientes y actualizados.

Visto en términos de capacidad recaudatoria, el sistema fiscal inmobiliario de Tijuana se comportó de manera muy contradictoria en los primeros años de los ochenta. De acuerdo a la información disponible (que es agregada para todo el estado de Baja California, pero representativa de Tijuana ya que esta ciudad aporta cerca del 50% del total), Tijuana siguió un comportamiento con bruscas variaciones. De acuerdo a la información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (ver Cuadro 4) la recaudación experimentó una caída brutal que se mantuvo hasta 1983, año en que comenzó una recuperación.

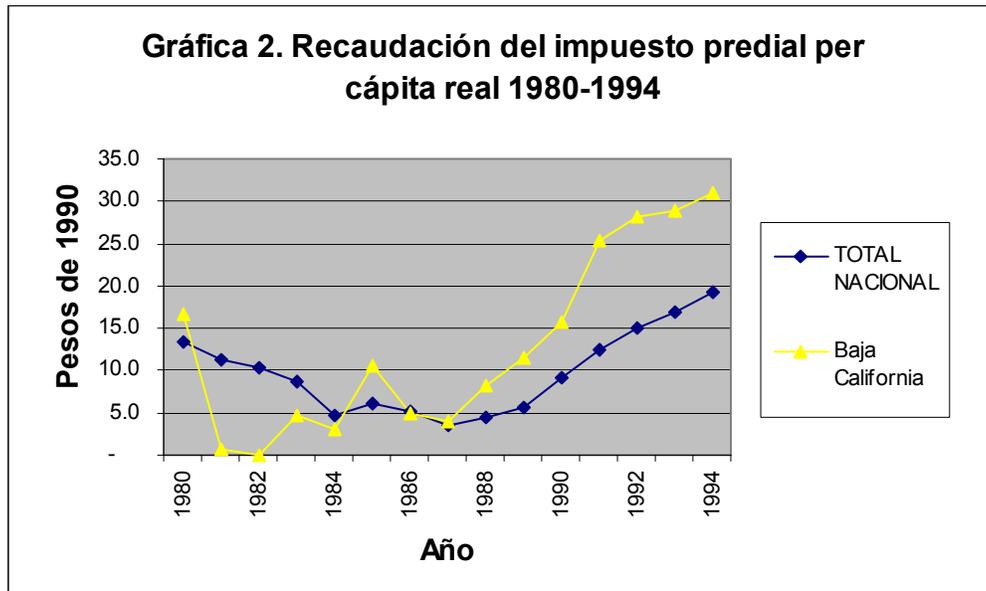
² Entrevista con Oscar Lepe, 2 de marzo, 2000

Cuadro 4.
Recaudación del Impuesto Predial Real en México 1980-1994
(Miles de Pesos 1990)

Año	Nacional	Baja California
1980	1,219,407	20,960
1981	1,174,380	719
1982	1,050,988	192
1983	813,140	6,368
1984	602,211	4,178
1985	692,169	15,320
1986	604,848	7,333
1987	432,679	6,157
1988	442,568	12,824
1989	547,504	18,566
1990	1,003,338	26,094
1991	1,428,650	43,206
1992	1,738,799	49,015
1993	1,932,266	51,644
1994	2,183,865	56,382

Fuente: Elaborado con base en información de la Dirección General de Política de Ingresos de la SHCP, deflactado con el Índice de Precios al Consumidor base 1990.

Esta drástica reducción superó con creces la tendencia a la baja que experimentó todo el país como resultado de la crisis de 1982 y muy probablemente fue la mas pronunciada, junto con Baja California Sur, de todas las entidades federativas. Cuando analizamos la recaudación del impuesto predial como proporción del PIB estatal en esos mismos años, también constatamos que Baja California tenía uno de los porcentajes más bajos del país (ver Gráfica 2). Sin embargo a partir de 1983 (quizá uno de los peores años de la crisis de la década) la recaudación comenzó a experimentar una recuperación sostenida.



Estas tendencias a nivel de la recaudación del predial en todo Baja California, coinciden con las tendencias observadas en el exhaustivo análisis³ de las finanzas locales de Tijuana realizado entre 1980 y 1994. Como se ve claramente en el cuadro 4, el rubro de impuestos (que básicamente está integrado por los impuestos a la propiedad inmobiliaria) experimentó un descenso en los tres primeros años de los ochenta, pero a partir de 1983 comenzó un sostenido crecimiento que se prolongó, con la única excepción de 1986, hasta 1989. Este comportamiento también discurrió a contracorriente de lo que ocurría en el resto del país que experimentó un continuo descenso de su recaudación por predial y cuya recuperación ocurrió hasta 1989.

Ciertamente necesitamos información adicional (que no ha sido posible obtener) acerca del comportamiento específico de los dos impuestos a la propiedad inmobiliaria en Tijuana (predial y traslación de dominio), pero hasta el momento todo indicaría que después de una drástica caída de la recaudación a comienzos de los ochenta, Tijuana se recuperó vigorosamente a partir de 1983. Lo que hace más complejo de entender este proceso, es el hecho de que, como veremos, a partir de 1984 la situación del

sistema fiscal inmobiliario de Tijuana incursionó en un proceso de cambio que generó desorganización, mayor desactualización de valores y mayor inequidad.

³ Guillén y Reyes (1998)

En efecto, con el propósito de cumplir con lo establecido por la Constitución, a partir de 1984 el Gobierno del Estado inició el traspaso de la facultad para realizar el cobro del impuesto, así como la valuación y revaluación de los inmuebles y todas las actividades catastrales al gobierno Municipal de Tijuana. Esta transferencia, llevada a cabo mayormente en el periodo 1985-86, se topó con cierta resistencia de parte de las autoridades estatales lo que ocasionó desorganización, dificultades operativas y hasta pérdida de archivos y materiales⁴. Para efectos prácticos, podemos decir que la administración municipal en funciones, recibió unas cuantas cajas de registros catastrales, mismas que se encontraban en condiciones de total desorganización. Incluso se habla de la pérdida, intencional o accidental, de numerosos registros; y aquellos que sí se entregaron, se hallaban totalmente desactualizados. A decir de algunos funcionarios municipales entrevistados, era más fácil volver a generar la información catastral partiendo de cero, que tratar de organizar los paquetes entregados por el gobierno del estado y evaluar la veracidad de lo que contenían.

Hay que mencionar que el rezago en la actualización de los valores catastrales originaba grandes inequidades; las colonias más recientes y por lo general de estratos populares, pagaban impuestos menores ya que estaban menos subvaluadas. Por el contrario, las zonas centrales de la ciudad, más antiguas pero con mayor valor y por lo general perteneciente a los estratos sociales más altos, concentraban los rezagos más fuertes en los valores catastrales.

Durante la administración del Lic. René Treviño (1986-1988) si bien el Ayuntamiento ya contaba con el control directo del catastro y del sistema de recaudación, no se tomaron medidas para reformarlo. De hecho, en este periodo no se colocó al frente del catastro un funcionario con preparación y conocimiento técnico, sino a un político proveniente del sindicato de maestros.

Un grupo de funcionarios de administraciones anteriores y de peritos valuadores reconocía que era urgente actualizar valores y durante la campaña para ocupar la Presidencia municipal de Tijuana, le fue presentada al candidato del PRI, Gustavo Almaráz, una propuesta del Instituto Mexicano de Valuación para llevar a cabo una actualización de la tabla de valores catastrales del municipio de Tijuana⁵.

Esta propuesta se le presentó al candidato que perdió las elecciones, pero es importante mencionar su existencia porque en la siguiente administración se retomó la propuesta y se llevó a cabo la nueva tabla de valores.

¿Cómo fue posible que en medio de un proceso de desorganización, desactualización e inequidad, la recaudación por predial aumentara en términos reales y que incluso el porcentaje

⁴ Oscar Lepe

⁵ Oscar Lepe

del impuesto predial como proporción del PIB estatal se recuperara a partir de 1985 a comenzara a estar por encima de la media nacional?

La hipótesis que proponemos y que naturalmente está sujeta a comprobación, es que durante la década de los ochenta y especialmente a raíz de la crisis económica, todo el estado de Baja California, pero especialmente la ciudad de Tijuana, experimentaron un desarrollo inmobiliario, tanto de construcción nueva como de intercambio, muy intenso y que esto se reflejó en la recaudación. No hay que olvidar, sin embargo, que a pesar de su mejoría, la proporción de la recaudación como parte del porcentaje del PIB estatal, siguió siendo una de las más bajas del país, sobre todo cuando se compara con otras entidades con alto nivel de desarrollo urbano y económico.

Pero si todo lo anterior es cierto, hay una conclusión provisional a la que podemos llegar. Aún con un sistema fiscal inmobiliario desorganizado como lo fue el de Tijuana durante casi toda la década de los ochenta, existe la posibilidad de crecimiento absoluto de la recaudación, siempre y cuando el desarrollo inmobiliario muestre un crecimiento vigoroso. Sin embargo, este no es lo que podemos llamar un resultado virtuoso. Un crecimiento absoluto de los ingresos por predial o traslación de dominio no es una señal inequívoca de salud en el sistema fiscal inmobiliario. El sistema fiscal debe evaluarse a partir de su peso específico dentro de la economía local y muy específicamente con respecto al valor del stock inmobiliario, al comportamiento del conjunto de la economía local, a su nivel de eficiencia administrativa, grado de actualización y a su equidad. Y todo parece indicar que ninguno de estos indicadores tenía una fuerte presencia en Tijuana hasta antes de la reforma fiscal inmobiliaria de 1990.

2.2. Administración del XIII Ayuntamiento de Tijuana Carlos Montejo (1989-1992)

Los primeros pasos de la nueva administración

Coincidiendo con la victoria del panista Ernesto Ruffo a la gubernatura de Baja California, las elecciones para renovar el gobierno municipal las ganó también, por primera vez en la historia de Tijuana, un miembro del partido opositor PAN, el Contador Público Carlos Montejo. De acuerdo a su propia versión⁶ y a la de otros analistas de la situación política, en un principio no se pensó que su candidatura alcanzara el triunfo electoral. Su falta de experiencia en el sector público, escaso trabajo político dentro de la población local, poca presencia dentro de la estructura partidaria panista, así como la fuerza de su contrincante priista, el Lic. Gustavo Almaráz, hicieron de su triunfo una verdadera sorpresa para todos. Carlos Montejo había aceptado la nominación de su partido después de que otros políticos con más experiencia había declinado. Amigo cercano de Manuel Clouthier (líder moral del PAN y excandidato a la Presidencia de la República en 1988), éste lo había persuadido para que aceptara la nominación.

Lo anterior viene al caso debido a que explica la situación de la administración municipal electa: inexperiencia en la administración pública, desconocimiento de la vida política, falta de elaboración de un plan de gobierno en los meses previos a la toma de posesión; en general todas las dificultades que enfrenta aquel que por primera vez se enfrenta a una tarea sin experiencia previa. Sin embargo, el nuevo presidente municipal tenía a su favor haber logrado una contundente victoria electoral, una decidida voluntad de impulsar una nueva fórmula político-administrativa basada en la honestidad y el trabajo, y de contar para ello con el apoyo del pueblo, que tenía todas las esperanzas puestas en los nuevos gobiernos estatal y municipal.

Una vez en el cargo, el presidente municipal encontró que el catastro estaba en condiciones deplorables; la desorganización y el rezago en el que había caído eran muy serias. Dado que en poco menos de un mes tenía que enviar a la Cámara Legislativa estatal la iniciativa de Ley de Ingresos y Egresos, no hubo tiempo de tomar acciones pertinentes en la materia, por lo que para el ejercicio fiscal de 1990 se aplicaron los mismos criterios que se habían utilizado el año anterior. No obstante, se consiguió un aumento real en la recaudación superior al 100% de lo recaudado en 1989, lo que constituye el mayor incremento en recaudación conseguido en toda la

⁶ entrevista 2 de marzo 2000

década de los 90. Lo anterior tiene su explicación, según el propio Carlos Montejó y otros especialistas⁷, en el manejo objetivo, transparente y honesto que la administración panista instauró en la Tesorería Municipal. Aparentemente, funcionarios del ayuntamiento anterior ejecutaban prácticas discrecionales y corruptas con los contribuyentes, negociando el importe a pagar por concepto de predial, lo que mermaba fuertemente la recaudación del impuesto. Solamente así puede explicarse un aumento tan radical cuando no se habían hecho mayores cambios, reformas, revaluaciones, etc. en ese primer año de gestión. El impuesto promedio por lote se incrementó de \$282 pesos en 1989 a \$520 pesos en 1990⁸, aun cuando no se realizaron acciones generalizadas de revaluación; este incremento de casi un 85% puede deberse, efectivamente, a la no negociación entre la autoridad y el contribuyente.

Ese mismo año, se tomaron las primeras medidas que buscaban reorganizar al catastro, modificar los valores catastrales y elevar la recaudación proveniente del impuesto predial. Todas estas medidas se enmarcaron dentro de una reorganización más amplia de la administración municipal, por la cual se creó la Dirección General de Planeación del Desarrollo Urbano, bajo la cual se ubicaron las direcciones de control urbano, planeación y catastro⁹.

En relación a los dos primeros puntos, durante el año de 1990 se realizaron varias tareas. Se iniciaron vuelos fotogramétricos que permitirían contar con cartografía actualizada del municipio y se inició un proceso para determinar nuevos valores catastrales.

El proyecto que habían presentado los integrantes del Instituto Mexicano de Valuación de Baja California durante la etapa de campaña se aceptó por parte de la nueva autoridad y se iniciaron las actividades. En estas tareas participaron peritos y técnicos valuadores que contaban con una amplia experiencia en administración de catastros como en la valuación inmobiliaria.

⁷ Entrevista con Sergio Flores Peña, marzo de 2000.

⁸ Cifras obtenidas a partir de José Guadalupe Osuna Millán, Revista Federalismo y Desarrollo no. 63, Banobras, México 1998.

⁹ Entrevista con Mario Herrera, marzo de 2000

La adopción de la base suelo: una decisión pragmática

Dado el poco tiempo en el que tenía que generarse tanto cartografía como valores para una mancha urbana tan grande como la de Tijuana, que en ese entonces contaba ya con 750 mil habitantes, se toma la decisión de enfocarse únicamente al suelo, relegando las construcciones. Hay que tomar en cuenta que dicha información catastral y valuatoria debía quedar lista para ser aplicada en el ejercicio fiscal de 1991, por lo que el recurso tiempo era verdaderamente limitado. Sin mediar alguna consideración teórica o doctrinaria, como había sido el caso de Mexicali en 1989 y pensando en que fuera una medida temporal, se procedió a calcular los nuevos valores catastrales dejando de lado las construcciones y centrándose únicamente en el valor del suelo. Sin embargo, y aún cuando no hemos logrado validar nuestra hipótesis, a partir de las entrevistas realizadas, existen motivos para suponer que el recién instaurado impuesto predial con base suelo en el municipio de Mexicali, tuvo influencia en la reforma realizada en Tijuana. Según Sergio Flores Peña, consultor responsable de proceso de Mexicali, altos funcionarios de SAHOPE recomendaron a los ayuntamientos de Tijuana y Ensenada, adoptar la base suelo que tan buenos resultados estaba dando en Mexicali.

Asimismo, se decidió realizar una valuación masiva y para tal propósito se procedió a identificar y delimitar zonas homogéneas, pero el equipo de valuadores descubrió que la ciudad presentaba una fuerte heterogeneidad interna y terminaron proponiendo 350 zonas homogéneas, delimitándolas en ocasiones a nivel de calle e incluso de manzana¹⁰.

Con objeto de que la labor valuadora de la tierra no recayera únicamente sobre la autoridad municipal y de acuerdo a lo establecido en la normatividad, se integró una Comisión Municipal de Valuación de las Bases del Impuesto Predial la cual se formó con los representantes de los sectores de la población que tienen una mayor vinculación con la tierra y sus gravámenes como se lista a continuación:

1. Ayuntamiento
2. Tesorería Municipal
3. Catastro del Estado
4. Colegio de Ingenieros Civiles
5. Colegio de contadores Públicos
6. Cámara de la Industria
7. Cámara de Comercio

8. Comisión Estatal de Avalúos
9. Organización de Propietarios de Lotes
10. Organizaciones Obreras (2)

¹⁰ Oscar Lepe

Esta comisión inició sus labores el 11 de mayo de 1990 y durante quince sesiones examinó, discutió y aprobó diversos instrumentos que desembocaron en la propuesta y revisión de los valores catastrales unitarios, dando por terminados sus trabajos el 19 de junio del mismo año¹¹. Estas modificaciones sirvieron para hacer las propuestas de ley de ingresos para el ejercicio fiscal de 1991.

Aumento en la recaudación

Mientras se llevaban a cabo estas importantes transformaciones, el nuevo presidente municipal trató de mejorar los mecanismos administrativos para la recaudación y desarrolló una campaña de pago del impuesto. La mayoría de los contribuyentes respondía favorablemente al cumplimiento de sus obligaciones fiscales inmobiliarias; larga fila se formaban diariamente en las oficinas de catastro y tesorería del Palacio Municipal, una repuesta desbordada que en palabras del C. Montejo “hacía que se le escaparan las lágrimas de los ojos”. El incremento que se consiguió en la recaudación fue notable, pasando de 6 a 19 millones (ver cuadro 4).

Aplicación de los nuevos valores y oposición a los incrementos

Para el segundo ejercicio fiscal de la administración en 1990 se aplicó el impuesto predial utilizando la base suelo y la cartografía recientemente generada. Esta reforma no fue fácilmente aceptada por la población, incluso se presentaron manifestaciones importantes contra el gobierno municipal. Sin embargo, la población que se mostró en contra de las acciones reformistas pertenecían a sectores muy específicos: por un lado los simpatizantes del PRI, quienes buscaban cualquier oportunidad para sabotear al gobierno panista entrante y los sectores más ricos de la población como comerciantes y terratenientes, que veían afectados sus intereses económicos al verse fuertemente impactados por el incremento del impuesto. Estas acciones, incluso violentas, en contra del ayuntamiento se prolongaron por varios meses, varios procedimientos de amparo se interpusieron como parte de las movilizaciones de protesta.

Conforme transcurrió el tiempo, los ánimos en contra de las medidas establecidas se fueron calmando y aquellos que en principio se negaban a hacerlo, fueron uniéndose al grueso de contribuyente cumplidos. Es importante mencionar que el gobierno municipal implementó la reforma sin contar con el apoyo del gobierno estatal, que incluso, había recomendado “no meterse en problemas y dejar las cosas como estaban”¹². El mérito y los buenos resultados obtenidos son atribuibles únicamente al XII Ayuntamiento y a la respuesta favorable de la población, generada en parte por la mejoría palpable que Tijuana empezaba a experimentar, en el

¹¹ Herrera y Negrete, Semanario ZETA, 5 al 11 de abril de 1991.

¹² Entrevista con Carlos Montejo, marzo de 2000.

rubro de los servicios públicos e infraestructura, gracias a los esfuerzos de la administración panista.

Al término de esta administración, un catastro inservible y un impuesto incipiente se habían transformado en una nueva cartografía mejor organizada (lo que no significa que se contara ya con un sistema cartográfico integral y moderno), y un gravamen que representaba ya un porcentaje importante de los ingresos totales del municipio. Reportando un incremento real superior al 100% para el periodo 89-92, y pasando a representar del 5.6% al 9.6% del total de ingresos municipales en ese mismo lapso.

Balance de la administración de Carlos Montejo

El gobierno de Carlos Montejo sin duda dio pasos muy importantes para transformar el cobro de los impuestos a la propiedad y para modernizar el catastro de Tijuana. Actualizó los valores catastrales, dio algunos pasos importantes en el mejoramiento técnico del catastro al actualizar su base cartográfica y aumentó considerablemente la recaudación. Mostró indudable liderazgo político al tomar una bandera tan impopular y que generaba tanta oposición como es el aumento de impuestos, la cual había eludido gobiernos anteriores. Este aumento en los aportes de los contribuyentes no solo comprendió al impuesto predial y de traslación de dominio, también se extendió al cobro de otros servicios urbanos, como fue el caso del agua. Tal como lo reconocen diversos analistas, estos incrementos se tradujeron en un mejoramiento de los servicios proporcionados por el municipio, como fue claramente el caso de la recolección de basura, el alumbrado público, el mantenimiento de la vialidad y otros más¹³.

Para lograr un balance objetivo, sin embargo, debe señalarse que su administración no puso tanto énfasis en modernizar integralmente el catastro y desarrollar un sistema multifinalitario y que no se aprovecharon los créditos disponibles de BANOBRAS para tal efecto.

2.3 Administración del XIV Ayuntamiento de Tijuana Héctor Osuna Jaime (1992-1995)

Modernización catastral: programa prioritario del nuevo gobierno

En la renovación de los poderes municipales en la ciudad de Tijuana, el PAN conservó el poder, siendo ahora representado por el Arq. Héctor Osuna Jaime. El nuevo presidente municipal pertenecía a una generación más joven que su antecesor y sobre todo tenía dos rasgos que iban a marcar una diferencia importante con respecto a la cuestión del catastro y la fiscalidad urbana: contaba con una formación profesional ligada a los temas urbanos y además acumuló una rica experiencia como diputado local entre 1989 y 1992, que le permitió entablar contacto y

¹³ Guillen y Reyes.pp.496-505.op.cit.

conocimiento de los procesos de transformación catastral y política fiscal que tuvieron lugar en Mexicali y en la propia Tijuana. En su calidad de legislador le correspondía revisar, discutir y aprobar las leyes de ingresos presentadas por los cabildos. Por esta razón desde su campaña tuvo claro que uno de sus programas estratégicos sería desarrollar la modernización catastral y valuatoria de Tijuana¹⁴.

Desde los primeros días de su gobierno, se licita el contrato de modernización catastral con BANOBRAS, mismo que abarcaba desde la generación de nueva cartografía, hasta la implementación de un sistema de información geográfica. El costo de tal proyecto fue de 11.5 millones de pesos y su pago se hizo casi de inmediato¹⁵.

Dado que este proceso de modernización catastral se implementa desde los primeros días de la administración, a finales de 1994 ya se habían realizado más de 60,000 actualizaciones al padrón catastral y el número de predios había aumentado en más de 18,000 (lo que representa el 10% de la cifra original).

Otro aspecto importante de la gestión de Osuna Jaime en materia catastral fue la promoción de nuevas leyes y reglamentos en la materia. Hasta antes de esa administración, la operación del catastro se realizaba sobre la base de una normatividad muy antigua y semiderogada, no existían reglamentos ni manuales que regularan la operación del catastro. Osuna Jaime impulsa la creación de una nueva Ley de Catastro (aplicable en todo el estado), así como un Reglamento Catastral para Tijuana y establece también los primeros manuales de operación catastral que van a lograr homogeneizar el manejo de estos sistemas a través de las administraciones siguientes.

Se logra una cobertura cercana al 100% del territorio y se incorporan 75,000 nuevos predios al catastro, es decir, más del 40% de la cantidad inicial en solo 3 años. El padrón catastral se amplió 4.5 veces durante esa administración. La oferta del gobierno federal en materia de programas de modernización catastral se aprovechó para financiar los gastos de este proceso.

En materia de recaudación, el primer año de gestión de Osuna Jaime se logró un aumento real del 16% en el impuesto predial; para el año siguiente, 1994, se incrementó un 9% adicional, lo que representó un aumento acumulado real del 26% en dos años. Sin embargo para 1995 la recaudación se contrajo de manera muy importante, arrastrada por la fuerte crisis económica generada en diciembre de 1994; el total del impuesto predial para 95 se ubicó 30% por debajo de la conseguida en el ejercicio fiscal anterior, alcanzando niveles reales inferiores a los de 1990.

El catastro multifinalitario

Una de las características más importantes del sistema catastral que se instrumentó durante esta administración, fue su carácter multifinalitario. Hasta antes del XIV

¹⁴ y ¹⁵ Entrevista con Héctor Osuna Jaime, 2 de mayo de 2000

Ayuntamiento, todas las actividades y registros catastrales tenían un fin meramente recaudatorio, teniendo algunos vínculos con la oficina de licencias de construcción y fraccionamientos. Durante la administración de Osuna Jaime se impulsó el proyecto del Catastro Multifinalitario. Hoy en día, y desde su concepción original, el catastro de Tijuana tiene un carácter multifinalitario, siendo capaz de generar información útil para distintas dependencias del gobierno municipal, estatal y federal. Además, existe la posibilidad de que los registros catastrales sean adquiridos por empresas privadas que requieran información socioeconómica, urbana o inmobiliaria del municipio.¹⁶

¿Por que se mantuvo la base de valor suelo?

Como ya señalamos antes, bajo la administración de Carlos Montejo la premura con la que debían actualizarse tanto la cartografía como los valores obligaron al gobierno municipal a adoptar la base suelo, sin embargo, para esta segunda administración panista el regreso a base mixta hubiera sido factible debido a que ya se contaba con más tiempo y con bases registrales y valuatorias más sólidas. ¿Cuál fue la razón por la que se mantuvo la base suelo? ¿Fue una cuestión de inercia, conveniencia política o convencimiento?

El entonces Presidente Municipal Osuna Jaime era, y sigue siendo, un convencido de que el valor catastral debe considerar únicamente el precio del suelo y no el de las construcciones. Su razonamiento está basado en que se trata de un sistema que permite actualizar valores todos los años, el suelo es más fácil de identificar, hace más transparente el monto del pago dentro de los contribuyentes, castiga la especulación urbana y permite una política de saturación urbana. Por otro lado se trata de un sistema que permite que los habitantes desarrollen las mejores oportunidades para desarrollar el potencial de su propiedad¹⁷.

Definición de una política fiscal y su relación con el desarrollo urbano

Este gobierno tuvo desde el comienzo una estrategia clara para lograr sus metas en materia de modernización catastral. Comenzó por separar el funcionamiento cotidiano de administración catastral de su proceso de modernización. El Presidente municipal le dio todo su apoyo político y desde el inicio consiguió los fondos necesarios para su financiamiento. Por otro lado, se desarrolló una buena relación con el Congreso del Estado, mismo que aprobó todas las iniciativas ligadas a la modernización catastral, así como a los cambios en los valores catastrales y tasas impositivas.

¹⁶ Entrevista a Héctor Osuna Jaime, mayo de 2000.

¹⁷ Héctor Osuna Jaime, Seminario sobre Finanzas Locales e Impuestos Inmobiliarios, Tijuana junio 2000.

Desde el comienzo de su administración, Osuna Jaime vio este tema dentro del marco más amplio del desarrollo urbano de Tijuana. No solamente porque permitía aumentar la recaudación de ingresos propios (que ya para 1993 alcanzaban el 23% del total de ingresos municipales), sino porque permitía convertirse en un instrumento para cumplir las metas de desarrollo urbano para la ciudad. Durante esta administración no solamente se lograron avances muy importantes en términos técnicos, administrativos, de recaudación sino que también se utilizó el tema catastral y fiscal inmobiliario para hacer una política urbana y fiscal más amplia.

Ayudas para el pago del impuesto

Osuna Jaime fue partidario de impulsar una política muy estricta de pago. Eliminó criterios de discrecionalidad, de exenciones y tarifas especiales para grupos. Por ejemplo, para evitar incurrir en la condonación de adeudos y exención del pago del impuesto impulsó la formación de una "Comisión Ciudadana Voluntaria" cuya tarea era definir a qué contribuyentes se les podía proporcionar una ayuda monetaria para que

pagaran sus deudas fiscales. De esta manera, cuando la comisión decidía ayudar a un contribuyente, le daba un cheque que éste utilizaba para pagar el impuesto¹⁸. Osuna Jaime piensa que los programas de condonación de intereses, multas y recargos a contribuyentes morosos son injustos para los contribuyentes cumplidos, además de que fomenta la cultura del "no pago". Es necesario entonces subsidiar a aquellos que no puedan pagar, y sancionara a aquellos que, pudiendo hacerlo, se niegan a cumplir con sus obligaciones fiscales.

Balance de la Administración de Héctor Osuna Jaime

Al final de la administración de Osuna Jaime, en 1992 el catastro era el tercero mas avanzado del país¹⁹; para él, una cuestión central es el apoyo permanente y la idea de una modernización permanente. Los catastros no pueden desactualizarse porque pierden vigencia y efectividad rápidamente. Por ello es de fundamental importancia darle permanencia a las tareas de modernización.

Considera que aún es muy bajo el nivel de la recaudación por concepto de impuestos a la propiedad. Hoy día estamos en el 0.20% del PIB y sería deseable que alcanzáramos el 1%. Hace falta un mayor desarrollo de la " cultura del pago". Para ello el gobierno debe hacer mas transparente el destino del gasto público. Para el segundo año de la gestión de Osuna Jaime, la recaudación por concepto de predial se había incrementado en un 26% real con respecto al último año de la gestión de Carlos Montejo. Sin embargo, en el último ejercicio fiscal la

¹⁸ Entrevista Héctor Osuna Jaime, 2 de mayo de 2000.

¹⁹ Mario Herrera, Coordinador de Asesores del Ayuntamiento de Tijuana

recaudación cayó un 30% dado los efectos de la crisis nacional que comenzó en diciembre de 1994.

No se logró, como era el propósito del ejecutivo municipal, crear un instituto de catastro con autonomía que no esté sujeto a los vaivenes políticos. Por otro lado, desde el año de 1993 el Instituto Mexicano de Valuación de Baja California comenzó a insistir en la necesidad de hacer una rezonificación que permitiera tener una división mas refinada de las distintas zonas en las que está dividida catastralmente la ciudad. Sin embargo, esta petición no tuvo eco de parte de las autoridades²⁰.

²⁰ Entrevista con Oscar Lepe, 3 de mayo de 2000.

2.4 Administración del XV Ayuntamiento de Tijuana Guadalupe Osuna Millán (1995-1998)

Continuación de la modernización catastral

Suele suceder que al término de una administración y la entrada otra se produzca un cambio o incluso una ruptura en las líneas de política pública a seguir, aún cuando ambos gobiernos pertenezcan al mismo partido. La entrada del Lic. José Guadalupe Osuna Millán escapa a esta práctica, por lo menos en lo que se refiere al tema de la modernización catastral. En efecto, entre las dos administraciones se produjo una continuidad casi total en esta materia. Se avanzó en la digitalización de los trámites catastrales como el registro inicial de los predios, la baja del registro de predios, cambios de superficie, de nombre, domicilio, clave, tasa, vigencia y certificado de libertad de gravamen²¹.

También se avanzó en el envío de la boleta al contribuyente y la posibilidad de que paguen en cualquier banco comercial. Se descentralizó el pago del predial²², transfiriéndose de la Tesorería Municipal a las diversas delegaciones regionales.

Según Osuna Millán²³ la modernización de los servicios urbanos se ha auxiliado con el sistema de información catastral que “ permite obtener información catastral y de localización inmediatamente”.

²¹ José Guadalupe Osuna Millán, Segundo Informe de Gobierno, 1997

²² Entrevista con Mario Herrera

²³ p. 93. Artículo BANOBRAS, Osuna Millán

2.5 Administración del XVI Ayuntamiento de Tijuana Francisco Vega de la Madrid (1998-2001)

Durante la actual administración municipal de Tijuana, se ha proseguido con los trabajos de modernización catastral, así como con los de valuación inmobiliaria que para este momento tienen un alcance prácticamente total. Un nuevo vuelo fotogramétrico que permitirá seguir actualizando la cartografía será realizado a mediados o finales del 2000²⁴.

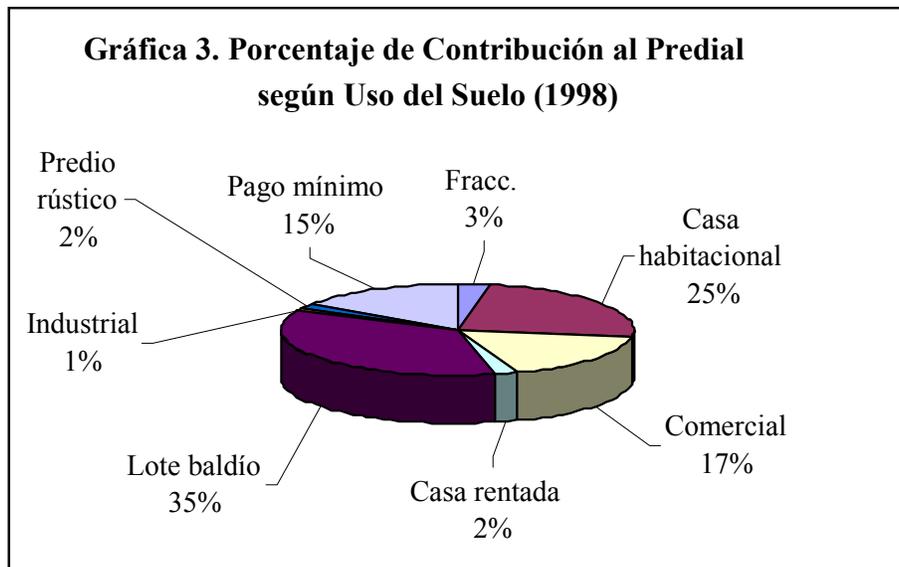
Analizando los principales indicadores de recaudación predial, la siguiente tabla nos indica el comportamiento que tuvo el Impuesto Predial en Tijuana en 1997 y 1998; podemos apreciar que aunque existe un aumento nominal en la recaudación, en términos reales se aprecia una contracción de la misma. Esto puede ser originado por la falta de actualización tanto del catastro como de los valores unitarios del suelo. Especial atención merecen los montos recaudados correspondientes a los usos comercial e industrial, que incluso presentan reducciones nominales, llegando dicha caída a ser de más del 12% para ambos casos si tomamos en cuenta la inflación para ese año. Debido al gran dinamismo de los sectores industrial y comercial de Tijuana, que presenta uno de los índices de crecimiento económico más fuertes del país, esta baja en la recaudación no puede explicarse por la contracción de la economía, sino por fallas en el sistema tributario.

Cuadro 5. Impuesto Predial por tipo de uso del suelo, 1997 y 1998

Tipo de predio	Cartera predial ejercicio 1997 (en pesos)	Cartera predial ejercicio 1998 (en pesos)	Variación Nominal Porcentual	Variación Real porcentual	Porcentaje de Participación	Incremento ponderado
Fraccionamientos	\$ 3,498,819	\$ 3,615,813	3.34%	-8.66%	2.95%	0.10%
Casa habitacional	\$ 28,936,921	\$ 30,024,999	3.76%	-8.24%	24.51%	0.92%
Comercial	\$ 21,013,578	\$ 20,936,214	-0.37%	-12.37%	17.09%	-0.06%
Casa rentada	\$ 2,382,630	\$ 2,446,278	2.67%	-9.33%	2.00%	0.05%
Lote baldío	\$ 41,437,728	\$ 43,397,066	4.73%	-7.27%	35.42%	1.67%
Industrial	\$ 1,069,979	\$ 1,068,162	-0.17%	-12.17%	0.87%	0.00%
Predio rústico	\$ 2,062,418	\$ 2,079,058	0.81%	-11.19%	1.70%	0.01%
Pago mínimo	\$ 18,052,891	\$ 18,954,778	5.00%	-7.00%	15.47%	0.77%
	\$118,454,964	\$122,522,368	3.43%	-8.57%	100.0%	3.43%

²⁴ Entrevista con Hugo Navarro, Jefe de Catastro, marzo de 2000.

La baja en la captación de impuestos puede explicarse por dos fenómenos: el primero se refiere a la desactualización de la base gravable, es decir la diferencia del valor catastral de los predios en relación con su valor comercial; esta desviación se presenta al no revaluar periódicamente los valores unitarios del suelo que sufren incrementos permanentes debido a la inflación. El segundo fenómeno se refiere a la disminución en el porcentaje de recaudación y está relacionada con la incapacidad del municipio para recaudar el impuesto y con el rechazo de la población hacia el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.



También podemos apreciar que una tercera parte de los ingresos por concepto de predial corresponden a los gravámenes que pesan sobre los lotes baldíos, lo cual nos habla de muy importantes extensiones de terreno urbano que no han sido desarrollados, fenómeno que puede ser originado por la especulación del suelo, aunque cabe señalar que en un intento por evitarla, la tasa impositiva para los baldíos es de 4 al millar, el doble de la que presenta el uso industrial. Este alto porcentaje de impuestos proveniente de los predios clasificados como baldíos puede ser el resultado de tres situaciones:

- La primera es que, efectivamente, exista un gran porcentaje de terrenos baldíos; hay que recordar que Tijuana es un municipio relativamente pequeño, y que toda su superficie se encuentra registrada en catastro. Aunque gran parte de su extensión está cubierta por la mancha urbana, quedan todavía grandes zonas por desarrollar; es posible que parte de éstas se encuentren clasificadas como área rural, y el resto estén clasificadas como áreas baldías.
- La segunda es la posibilidad de que muchos de los predios considerados como baldíos en realidad se encuentran construidos, aunque dichas edificaciones no hayan sido registradas debidamente en el catastro. Aunque el valor de la construcción no se toma en cuenta para el cálculo del impuesto predial, esta posible desactualización catastral afecta negativamente la recaudación, ya que los valores del suelo de zonas no desarrolladas o deshabitadas son menores que aquellas con plena utilización urbana del suelo.
- La tercera posible explicación es la existencia de la alta tasa impositiva que al tratar de erradicar la especulación, castiga a los propietarios de tierra sin desarrollar, con contribuciones mucho mayores que aquellas correspondientes a terrenos construidos.

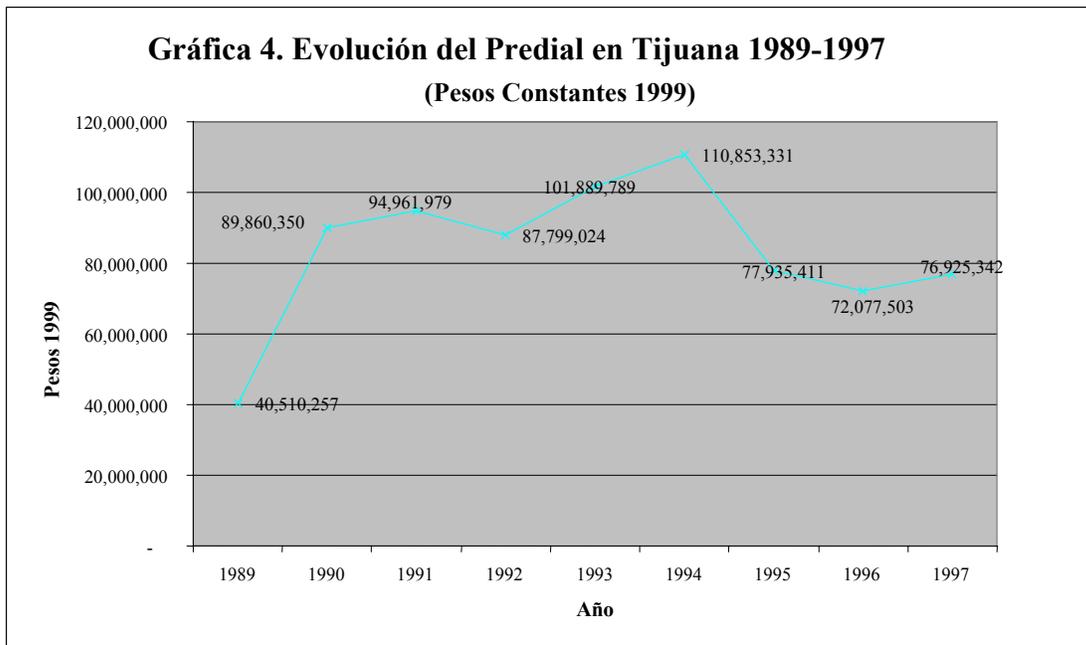
Los usos habitacional y comercial le siguen en importancia a la tierra baldía, lo cual es comprensible; no así la baja captación de ingresos provenientes de lotes industriales que no alcanza ni el 1% del total del impuesto predial. Esto llama la atención debido a que el uso del suelo industrial en Tijuana ocupa grandes extensiones de terreno, principalmente debido a la proliferación de la industria maquiladora. Este fenómeno se debe a que solamente los terrenos que son propiedad las empresas que los ocupan son considerados como industriales. En Tijuana, la mayoría de las industrias rentan las naves industriales y los terrenos que ocupan; todos los predios que se encuentran bajo este esquema son clasificados como comerciales²⁵ y son gravados con una tasa de 2.75 al millar, superior al 2 al millar con la que se gravan los lotes clasificados como industriales.

Actualmente se tienen contratados trabajos de valuación inmobiliaria en los que se incluye también a las construcciones. El sistema geográfico de gestión municipal contará con los valores catastrales de todas las construcciones, mismos que se podrán actualizar automáticamente modificando los diferentes variables que componen el valor de las edificaciones. Esto permitiría a las autoridades tijuanaenses regresar a la base mixta; esta decisión (fomentada por los valuadores de Tijuana) es actualmente un tema de discusión que depende en primera instancia del Consejo Catastral.

²⁵ Entrevista con Hugo Navarro, marzo de 2000.

III. Síntesis de la Evolución del Impuesto Predial 1990-1997

El siguiente cuadro ilustra el comportamiento que ha presentado el impuesto predial en el municipio de Tijuana en la última década, correspondiente al periodo en el que dicho impuesto ha gravado únicamente la tierra, a partir de 1991.



El primer movimiento interesante se observa entre 1989 y 1990, cuando la recaudación se incrementa en más del 100% durante el primer año de gestión de Carlos Montejo. Como ya se dijo, este incremento se debió aparentemente al manejo honesto del impuesto y a la negociación de descuentos y exenciones entre autoridades y contribuyentes. En el ejercicio fiscal de 1991, al aplicar la nueva cartografía y la utilización de la base suelo, el ingreso por predial vuelve a incrementarse en términos reales, aunque esta vez de manera mucho más suave. Finalmente, el último año de gestión de este Ayuntamiento el impuesto retrocede de manera poco significativa.

La administración encabezada por Osuna Jaime logra retomar la tendencia alcista y la conserva durante los dos primeros años de su gestión, 1993 y 1994. Desgraciadamente, tras la crisis económica nacional surgida a finales de 1994, la recaudación del impuesto cae de manera muy importante en el ejercicio fiscal de 1995, el último de su gestión al frente de Tijuana.

Esta caída en los ingresos por impuestos, y en general en todos los conceptos de ingresos del municipio, se agudiza en 1996, primer año de gobierno de José Guadalupe Osuna Millán, año en el que la recaudación toca fondo. Para 1997, último ejercicio del que se tienen datos estadísticos oficiales, los ingresos comienzan a recuperarse lentamente.

Cuadro 6. Evolución del Impuesto Predial 1989-1998

Año Fiscal	Cuentas Pagadas	Cuentas Existentes	Porcentaje de cuentas pagadas	Monto recaudado (Miles de pesos, Pesos corrientes)
1989	68,642	143285	47.9%	40,510,257
1990	105,558	172901	61.1%	89,860,350
1991	114,063	180925	63.0%	94,961,979
1992	115,965	196378	59.1%	87,799,024
1993	126,714	206714	61.3%	101,889,789
1994	134,310	217080	61.9%	110,853,331
1995	144,615	228561	63.3%	77,935,411
1996	157,198	249521	63.0%	72,077,503
1997	159,300	266955	59.7%	76,925,342

El cuadro 6 nos muestra el comportamiento del Impuesto Predial en la última década, y como podemos observar, éste ha presentado importantes incrementos en la recaudación (mismos que se fueron parcialmente revertidos por la crisis de 1994), hasta llegar en 1997 a casi el doble de lo que se recaudaba en 1989, siendo 1990 el año en que dicho incremento fue más fuerte. Del mismo modo que la recaudación, el número de predios incorporados al catastro y a la tributación se incrementó casi al doble. Podemos deducir entonces que el aumento en la recaudación de debe únicamente al aumento del padrón catastral y predial, y que los pagos promedio por predio en 1989 y en 1997 son muy similares, de aproximadamente 280 pesos por lote. Este estancamiento en la recaudación por lote no refleja la escalada de valores inmobiliarios que ha experimentado Tijuana en la última década gracias a la bonanza económica de esa región, impulsada principalmente por la industria maquiladora de exportación.

Cabe mencionar que el mayor pago promedio por lote se alcanzó en 1990 y fue de aproximadamente 524 pesos (pesos 1999). La disminución en la recaudación por lote desde ese año y hasta 1997 ha sido de casi un 50%, fenómeno que solo puede explicarse debido a la falta de actualización de los valores del suelo.

También podemos observar que el porcentaje de cuentas pagadas con respecto al universo de éstas es muy bajo, teniéndose un promedio del 60% del padrón predial, lo que evidencia por una parte la incapacidad de la autoridad para hacer cumplir el pago de impuestos, y por otra parte refleja el gran potencial que posee esta contribución en el caso de que se le aplique correctamente.

Cuadro 7. Pronóstico de recaudación de predial
(datos históricos al 30 de septiembre de 1997)

Tipo de predio	Tasas	No. predios	Predios pagados	Porcentaje Recaud.	Impuesto 100% valor/98	Recaudación Estimada/98
Lote fraccionado	0.84	5,382	1,181	21.944%	3,615,813	793,436.48
Casa habitación	2.11	107,780	58,199	53.998%	30,024,999	16,212,886.59
Local comercial	2.94	16,112	9,856	61.172%	20,936,214	12,807,058.42
Casa rentada	2.94	2,532	1,365	53.910%	2,446,278	1,318,787.31
Lote baldío	4.32	30,968	13,934	44.995%	43,397,066	19,526,437.54
Nave industrial	2.16	101	64	63.366%	1,068,162	676,855.13
Predio rústico	2.94	145	141	97.241%	2,079,058	2,021,704.68
Mínimos	3.5 smg	121,980	65,168	53.425%	12,986,143	6,937,866.59
Total de predios		285,000	149,908	52.599%	116,553,733	60,295,032.73

En el cuadro 7 podemos observar que el porcentaje de recaudación es muy bajo, de solamente el 50% (aprox.) de la base catastral valuada; eso sin tomar en cuenta los predios que no están registrados en el catastro. Lo anterior habla del enorme potencial que tiene la Ciudad de Tijuana, que podría duplicar sus ingresos por este concepto si su porcentaje de recaudación de acercara al 100%.

Es importante notar que el porcentaje de recaudación varía fuertemente dependiendo del tipo de predio, siendo el más bajo el lote fraccionado con sólo el 22%; la tabla no explica a qué se refiere ese término, pudiendo ser lotes sin construir, o bien, lotes dentro de un fraccionamiento formal. De cualquier manera, es inaceptable un porcentaje de recaudación que muestra que de 4 contribuyentes, únicamente 1 cumple con sus obligaciones.

Cuadro 8. Comportamiento del Predial a nivel nacional, estatal y municipal

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ingresos brutos de los municipios de Baja California	12,419	25,925	47,963	54,669	64,526	79,764	91,190	110,476	n.d
Ingresos a nivel Nacional	415,035	1,032,849	1,675,647	2,392,333	2,964,110	3,481,198	n.d	n.d	n.d
Ingresos del Municipio de Mexicali	4,958	16,262	18,219	24,568	23,517	34,046	45,412	47,267	59,158
Ingresos del Municipio de Tijuana	6,778	19,535	24,524	25,381	31,813	37,053	40,008	46,753	57,743

Nota: las cantidades están expresadas en pesos corrientes, pero permiten hacer una comparación válida entre las recaudaciones de Mexicali y Tijuana.

El cuadro anterior complementa la idea del rezago que en materia recaudatoria del predial existe en Tijuana. Como podemos observar, las cifras de ingresos por este concepto en Tijuana y Mexicali son muy similares, siendo menores las de Tijuana en los años de 1995, 1996 y 1997.

Cuadro 9. Relación de predios registrados en Tijuana y Mexicali 1989-1998

Año	Mexicali	Tijuana
1989	150,743	143,285
1990	169,823	172,901
1991	176,218	180,925
1992	180,775	196,378
1993	184,800	206,714
1994	190,493	217,080
1995	195,786	228,561
1996	202,313	249,521
1997	207,693	266,955
1998	213,996	281,005

El cuadro anterior nos muestra la relación de predios registrado en Tijuana y Mexicali en la última década, presentando Tijuana entre un 20 y un 30% más de predios que Mexicali en el periodo 1995-1998, lo cual es reflejo de una mayor población y un mayor crecimiento demográfico anual en el caso de Tijuana, que para 1997 tenía más de 250,000 hab. más que Mexicali.

Todo lo anterior nos habla de la baja recaudación del Impuesto Predial de Tijuana en comparación con Mexicali, ya que aunque tiene entre un 20 y un 30% más de cuentas prediales que Mexicali, recauda prácticamente la misma cantidad (e incluso menos) que éste. Además, según especialistas²⁶, los valores del suelo en Tijuana son considerablemente superiores a los que presenta la ciudad capital de Mexicali, lo que refuerza aun más esta teoría. Sin embargo no puede dejar de notarse el importante trabajo catastral que ha realizado Tijuana en la última década, habiendo duplicado el padrón de predio con que contaba al comienzo del periodo analizado.

IV. Perspectivas de la Base Suelo para los próximos años

Es un hecho que la adopción de la base suelo por parte del Ayuntamiento de Tijuana fue meramente circunstancial. Se contaba con un padrón catastral completamente desactualizado, incompleto y desordenado que tenía muy poca utilidad, por lo que era necesario elaborar nueva cartografía y determinar valores unitarios que tuvieran mayor correspondencia con el mercado inmobiliario. Resumiendo, había que partir prácticamente de cero, bajo la presión de obtener mayores recursos para los gastos administrativos y de obra del municipio. Esto se agudizaba por tratarse de la primera administración de un partido de oposición que tenía que hacer un esfuerzo extraordinario, tanto para cumplir las promesas de cambio que se realizaron en campaña, como para sufrir el menor número posible de críticas por parte del sistema que había sido desplazado.

Ante tales perspectivas, la base suelo resultó ser la opción ideal debido a que implicaba menores costos, tiempos y dificultades en la empresa cartográfica y valuatoria que había que realizar. No obstante su aplicación, nunca ha existido una filosofía o intención del uso de la base suelo por parte de las autoridades municipales. A juzgar por las entrevistas sostenidas con funcionarios del Ayuntamiento de Tijuana, no se han evaluado las ventajas o desventajas que presenta la base mixta con respecto a la base suelo. Aparentemente, el verdadero interés radica en la terminación del Sistema de Información Geográfica, tema que absorbe la mayor parte de los recursos y el tiempo de la oficina de Administración Urbana.

²⁶ Sergio Flores Peña y Fernando Greene

La elaboración de dicho sistema de información geográfica incluye datos de construcciones, por lo que al momento de su terminación, el Ayuntamiento estará en condiciones de regresar a la base mixta. Actualmente, el sistema tiene registrados la superficie, tipo de construcción y estado de conservación; así como el valor total de la misma. Cabe señalar que dicho valor puede actualizarse con sólo modificar los precios unitarios en un archivo alfanumérico que está vinculado con todas las cuentas prediales, por lo que la actualización, tanto del terreno como de las construcciones, puede realizarse de manera automática. A decir del Jefe de Catastro, no existe actualmente una decisión sobre el futuro de la base suelo en Tijuana; antes de entrar en esta discusión habrán de terminar los trabajos catastrales de detección y registro de predios y construcciones.

CONCLUSIONES

El catastro de Tijuana fue transferido, en cumplimiento de la reforma constitucional de 1983, del orden estatal al municipal en el año de 1986. Durante estos años comprendidos entre la reforma y el cumplimiento de la misma, la falta de actualización tanto en el registro de inmuebles como en la valuación de los mismos se agudizó. La oficina estatal de catastro había perdido el interés en el adecuado manejo de los registros y el municipio no estaba aun en capacidad técnica, legal, ni administrativa para hacerse cargo de los mismos. Puede decirse que fue dicha reforma constitucional la que afectó seriamente la situación de los catastros, que de por sí ya era deplorable, y con ello la recaudación por concepto de impuesto predial; este fenómeno no sucedió aisladamente en los municipios de Baja California, sino de manera generalizada en todo el país.

Cuando finalmente se realiza la transferencia de facultades, el Ayuntamiento de Tijuana recibe un catastro incompleto, desactualizado y desordenado que resultaba prácticamente inservible. Las acciones que se toman al respecto durante esa administración municipal receptora de las funciones catastrales y hacendarias fueron casi nulas, por la que el problema se heredó a la administración que tomó posesión a fines de 1989.

El ayuntamiento entrante, encabezado por Carlos Montejo comienza las primeras acciones que buscaban mejorar el catastro y la recaudación predial. El primer año de su gestión se logran resultados muy importantes al respecto, mismos que sólo pueden explicarse a través de la transparencia y honradez con las que se llevaron a cabo los procesos recaudatorios, ya que no se tomaron otras medidas que pudieran justificar el aumento tan significativo en los ingresos por concepto de predial. Este hecho, que constituye el mayor aumento en materia de recaudación predial que ha experimentado Tijuana, no debe ser soslayado ya que muestra la importancia del manejo transparente de los recursos públicos, así como la respuesta favorable de la ciudadanía cuando percibe que sus autoridades son dignas de confianza.

Las acciones en materia de modernización catastral mediante la conformación de un catastro multifinanciado es otro punto que debe destacarse; este proceso se comenzó desde la administración de Carlos Montejó, se intensificó durante el periodo de Héctor Osuna Jaime y se ha mantenido vigente durante las gestiones de José Guadalupe Osuna Millán y la actual, encabezada por Francisco Vega de la Madrid. Es gracias a este esfuerzo sostenido que el municipio de Tijuana cuenta hoy en día con uno de los catastros más avanzados del país. Basta un solo trienio o incluso un año para que el catastro quede rezagado y desactualizado, por lo que es digno de mencionarse el esfuerzo que en esa materia se ha realizado por más de una década.

Sin embargo, en materia de valuación de inmuebles, el proceso se ha realizado de manera poco sistemática, lo que se ha traducido en una recaudación mucho menor a la que podría obtenerse. Para reforzar lo anterior podemos mencionar que el municipio de Mexicali tiene ingresos superiores a los de Tijuana por este concepto, aun cuando tiene 50% menos habitantes y el valor promedio del suelo es más bajo. Hasta este momento no se ha seguido un mismo método de revaluación; algunos años se aplica un mismo a toda la ciudad, en ocasiones se realizan muestreos en diferentes zonas lo que se traducen en revaluaciones diferenciales, y en algunos años se ha optado incluso por mantener sin cambios los valores unitarios del suelo.

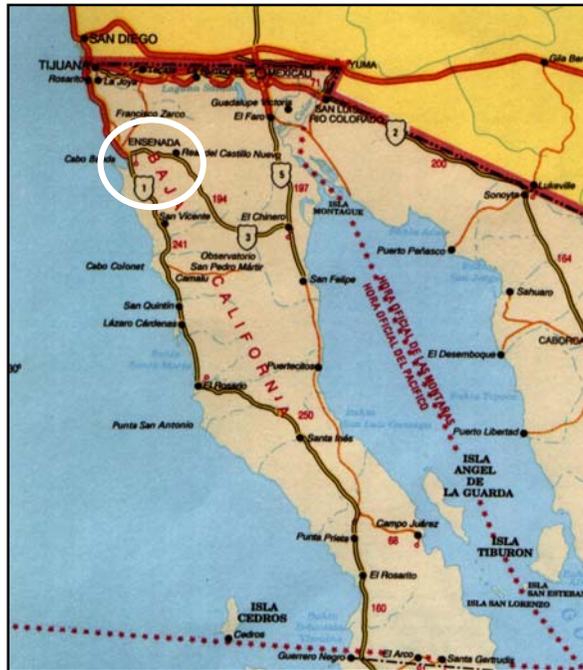
Es importante hacer hincapié en la necesidad de cuidar cada uno de los componentes del impuesto predial para obtener resultados óptimos. Tijuana es un caso ejemplar por la modernidad de su catastro y al mismo tiempo por la desorganización de los procesos valuatorios, al incumplir con este segundo componente, la recaudación se ve afectada y puede decirse que los esfuerzos en materia catastral no se ven reflejados en los recursos ingresados vía impuestos.

En parte, la razón de esta falta de consistencia en la actualización de valores es la existencia de diversas instancias encargadas de aprobar o dar su visto bueno a los mismos. Mientras que el catastro es responsabilidad de una misma autoridad, los valores unitarios deben pasar varios filtros antes de ser aprobados. Primeramente son propuestos ante el Consejo Catastral, donde existen diversos intereses por estar integrado por muy diferentes sectores de la comunidad, siendo ésta una instancia más política que técnica. El cabildo es una segunda instancia que debe autorizar anualmente las tablas de valores unitarios, para después ser finalmente sometidas ante el pleno del Congreso Local para su aprobación y publicación. Los diferentes intereses representados por todos los estos actores han incidido terminantemente en la falta de procesos claros y permanentes en la valuación del suelo.

La carga fiscal que cada municipio quiera imponer a sus ciudadanos es un asunto legítimo y no puede hablarse de niveles que sean mejores que otros. Lo que no es adecuado es dar un manejo discrecional a los valores del suelo; es decir, el valor de los predios no debe ser una variable mediante la cual se incremente o reduzca el monto a pagar por concepto de predial, para eso existen las tasas. Lo conveniente es contar con valores inmobiliarios lo más cercano posible al valor comercial, e incrementar o reducir la tasa impositiva de acuerdo a lo que se requiera recaudar, o incluso al manejo político que desee darse al impuesto. Lo anterior, aun cuando parece obvio, es el obstáculo más grande al que se enfrentan las autoridades municipales, ya que existe un rechazo generalizado por parte de toda la comunidad a elevar los valores de sus propiedades, acto que ven mucho más grave que el incremento de la tasa impositiva.

SEGUNDA PARTE

ENSENADA



I. Características generales y crecimiento urbano de Ensenada

Localización y Extensión

El municipio de Ensenada está localizado al norte de la Península de Baja California; en el extremo norponiente de la República Mexicana. Con sus 52,647 km² de superficie, representa el 73.5 % de la superficie del Estado de Baja California, que es de 71,609 km², y respecto al país representa el 3.6 %, siendo así el más grande de los 2,419 municipios de toda la República. El territorio del Municipio de Ensenada es tan extenso, que el Municipio de Mexicali cabe 3.8 veces dentro del territorio de Ensenada; el de Tijuana 42 veces; el de Tecate 15 veces y el de Rosarito, de reciente creación, cabría 115 veces. Aún sumando la superficie de los 4 municipios, todos juntos cabrían 2.8 veces.

La superficie territorial del Municipio de Ensenada, es tan grande, que los 6 Estados más pequeños de la República, todos juntos, rebasan mínimamente la superficie del Municipio de Ensenada. La superficie del municipio es similar a la superficie total del Estado de Sinaloa, que cuenta con 58,092 km² .

Población

La población total del Municipio de Ensenada, en el año de 1995 era de 315,289 habitantes, mientras que el Estado de Baja California, tenía una población de 2'112,140 habitantes. La población del municipio representa el 14.93% del estado, porcentaje que a ubica a Ensenada como el 3er. municipio en población del estado; el más poblado es Tijuana con 991,592 habitantes, que representa el 46.95% del total, siguiendo el municipio de Mexicali con 696,034 habitantes, que representa el 32.95%.

Cuadro 10. Población Estatal y Tasas de Crecimiento

1995	POBLACION TOTAL	POBLACION CABECERAS MUNICIPALES	TASA DE CRECIMIENTO 1990-1995
ESTADO	2'112,140	1'747,798	3.26
ENSENADA	315,289	207,141	3.51
MEXICALI	696,034	505,016	2.60
TECATE	62,629	47,005	3.50
TIJUANA	991,592	966,097	5.79
ROSARITO	46,596	37,121	10.36

a) Crecimiento Poblacional

En 1900 Ensenada contaba con 2,000 habitantes, mismos que representaban el 26.3% de la población del Estado. Para mediados del siglo (1960), Ensenada incrementó a 64,934 habitantes representando el 12.4% de la población del Estado. Para 1995 llegó a 315,289 habitantes que representan el 14.9% de la población del Estado. Esto nos muestra claramente el decremento porcentual que ha tenido el Municipio de Ensenada, respecto al Estado; del 26.3% que tenía en 1900 se reduce al 14.9% para 1995. La tasa de crecimiento se vio disminuida del 7.6% en la década de los 50's a 3.0% en la década de los 70's; actualmente la tasa de crecimiento es del 3.5% promedio anual.

Aunque el Municipio de Ensenada es el más grande de todo el estado, su dinámica poblacional es y ha sido mucho menor que en Mexicali y Tijuana; esto puede explicarse en parte gracias a la fuerte dinámica económica que presentan éstos últimos. Mexicali no solamente es la capital del estado y se encuentra en la frontera con Estados Unidos, es también una ciudad con una presencia industrial notable, especialmente en el ramo de la maquila, asimismo, constituye el centro de consumo y servicio de todo el Valle de Mexicali, importante región agrícola. Tijuana es la ciudad con mayor presencia de maquiladoras en el país, industria que desde hace varias décadas ha tenido una expansión acelerada y que es gran consumidora de mano de obra; a esta actividad se le unen los servicios y turismo, principalmente.

b) Migración

Históricamente, Baja California ha sido un polo de atracción de flujos migratorios, provenientes de zonas económicamente desprotegidas. El flujo migratorio a Ensenada proviene de estados como Sinaloa, Sonora y Baja California Sur, en el norte del país y Guanajuato, Zacatecas, Michoacán, Jalisco y Oaxaca, en el centro y sur de México.

El factor migratorio en Ensenada al igual que para el resto del estado, ha sido de gran importancia en el crecimiento de la población, ya que es una entidad evidentemente receptora, como lo muestran las estadísticas. La población nacida en otra entidad (población no nativa) para 1998 representó el 45.4% del total.

Actividades Económicas

Ensenada tiene una economía diversificada. Al turismo se agrega la industria, pesca y vitivinicultura. El municipio comprende importantes regiones agrícolas, como la de San Quintín, Maneadero, Valle de Guadalupe, Santo Tomás y Trinidad. Es también uno de los más importantes puertos mexicanos en el Pacífico. Ensenada es conocida también como la "Ciudad de la Ciencia", por sus instituciones de investigación científica.

a) Agricultura y Ganadería

El uso del suelo en el Municipio de Ensenada, es dedicado preponderantemente a desarrollar actividades agrícolas y ganaderas en valles costeros e intermontanos, así como en agostaderos naturales con características agroclimáticas que permiten, en su conjunto, explotar una amplia gama de cultivos en 84,400 Ha. y el aprovechamiento de 4'103,541 Ha. en uso pecuario, mismas que representan el 77.1% de la superficie total del municipio.

b) Pesca

El municipio de Ensenada cuenta con una extensión de litorales de 1,114.89 km. que representan más del 80.8% del total de los litorales del Estado, además posee 74,800 has. de lagunas costeras, aptas para la acuicultura.

La calidad de sus aguas se sitúa entre las mejores de México por su alta productividad primaria. El número de embarcaciones pesqueras que arribaron al puerto de Ensenada durante 1997, fue de 1,867 embarcaciones, que representan el 41.7% de incremento respecto al año anterior. El total de toneladas brutas registradas en las embarcaciones que arribaron al puerto para 1997 fue de 11 millones 425 mil 633 toneladas, que representan el 5.9% de incremento respecto al año anterior. La actividad pesquera en el Estado de Baja California, es sin lugar a dudas una de las más importantes, ya que es generadora de empleo y productora de alimentos para consumo humano, tanto para el mercado regional, nacional y de exportación.

c) Industria

Durante 1997, en Baja California, la industria maquiladora mantuvo su tendencia de crecimiento que ha sostenido durante los últimos años. En ese año el número de establecimientos se incrementó en 13.8%, siendo el municipio de Ensenada el de mayor crecimiento (17.3%) y Tecate el de menor (12.9%). En julio de 1998, el estado contaba con más de mil establecimientos de industria maquiladora, con más de 200 mil empleos directos a la planta laboral, 10,514 de ellos en Ensenada.

En junio de 1998, de los 11,160 trabajadores permanentes de la construcción registrados en el IMSS en todo el Estado, corresponden al municipio de Tijuana el 50.15%, al de Mexicali el 34.9%, a Ensenada el 12.0% y el 2.95% restante a Tecate.

b) Turismo

El municipio de Ensenada cuenta con una amplia variedad de instalaciones turísticas que atraen a flujos del resto del estado y de los Estados Unidos. El municipio ofrece atractivos como playas, lugares para pesca, campos de golf, instalaciones para casas rodantes, principalmente. Ensenada es destino temporal y permanente para sectores de jubilados norteamericanos que buscan un lugar tranquilo y accesible para disfrutar de sus días de retiro. El turista, especialmente el extranjero, genera una derrama económica muy fuerte en el municipio particularmente en los sectores de los alimentos y el transporte.

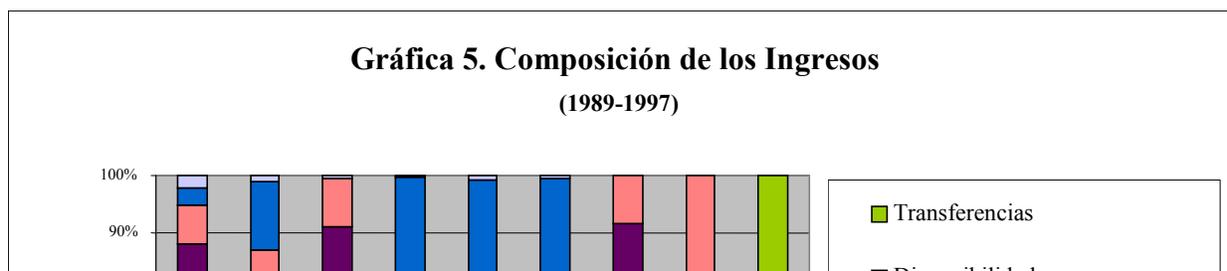
El Municipio de Ensenada ocupa el tercer lugar en población y actividad económica en el Estado de Baja California, aun cuando es de mayor extensión. No obstante, la tasa de crecimiento poblacional que ha presentado en los últimos años supera ya a la de Mexicali y se encuentra por encima de la nacional. Esto se debe a la fuerte dinámica que Ensenada presenta en los sectores turísticos y de maquiladora, principalmente. El auge de la maquiladora se ha extendido fuera de Tijuana y Mexicali que en el pasado habían acaparado esta actividad en Baja California, sin embargo, el dinamismo de este sector ha penetrado fuertemente en Ensenada, hecho que sin duda atraerá una gran cantidad de inmigrantes al municipio.

Se espera que en las próximas décadas Ensenada presente un desarrollo poblacional basado en la actividad industrial y turística que lo acercará a las condiciones de los municipios de Tijuana y Mexicali.

II. Composición de las Finanzas Municipales 1989-1997

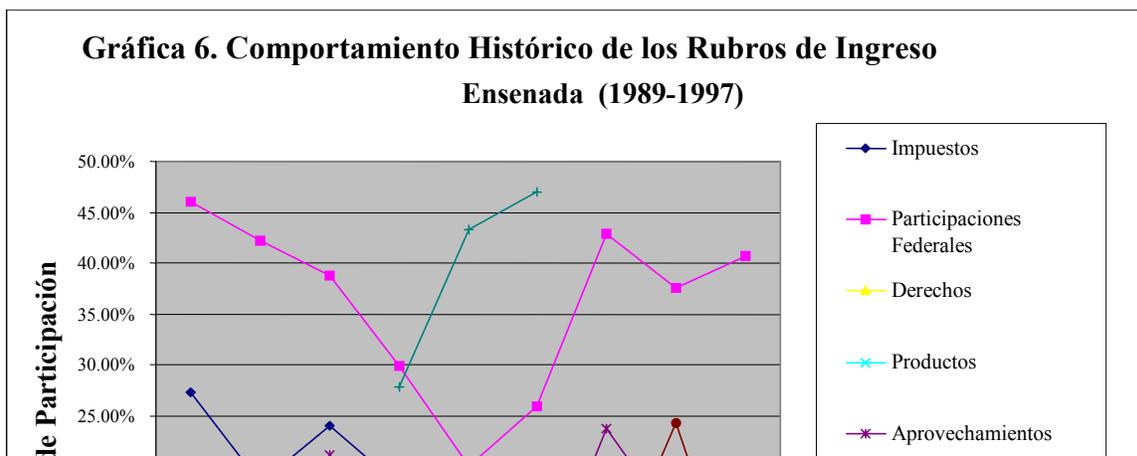
Las finanzas públicas del municipio de Ensenada están basadas fundamentalmente en los ingresos externos como las participaciones federales y los ingresos por cuenta de terceros; manteniendo los ingresos propios como los impuestos, los derechos y los aprovechamientos en niveles muy por debajo de los de otros municipios de Baja California como Tijuana y Mexicali.

Como puede observarse en la siguiente gráfica, la participación de los impuestos dentro de la estructura de los ingresos municipales en el periodo 89-97, se encuentra por debajo del 20%. A partir de ese dato podemos suponer que el impuesto predial difícilmente supera el 7% u 8% de los ingresos municipales. Esa cifra es muy baja al compararla con los indicadores de Tijuana y Mexicali donde dicho gravamen alcanza una participación promedio del 15% de los ingresos totales.



Fuente: INEGI, Sistema Municipal de Bases de Datos

En el año de 1991 se experimentó un fuerte incremento en el monto de los impuestos que fue de un 80% más que en el ejercicio fiscal de 1990, llegando éstos a representar la cuarta parte de los ingresos totales. Aparentemente, este fue el año en el que se adoptó la base suelo en ese municipio. De cualquier manera, en los años subsiguientes los impuestos vuelven a perder importancia en términos reales, incluso para los años de 1993, 1994 y 1995 mantienen prácticamente el mismo monto; al tomar en cuenta la inflación en ese periodo, el resultado final es negativo.



La gráfica anterior nos muestra la inconsistencia que año con año presentan las finanzas públicas de Ensenada. No existe estabilidad en ninguno de los rubros de ingresos. Solamente los derechos han mantenido alguna estabilidad en el periodo estudiado. Las variaciones de ingresos tales como los aprovechamientos, las participaciones federales, la deuda pública, e incluso los impuestos muestran variaciones grandes. El fenómeno anterior puede estar indicando la falta de una política fiscal de mediano y largo plazo; ya que en cada ejercicio fiscal parecen aplicarse criterios de recaudación diferentes a los aplicados en el ejercicio anterior. Incluso existen años con partidas de ingresos que parecieran tener un carácter extraordinario y compensatorio de las participaciones federales (Ingresos por cuenta de terceros) y que llegan a representar casi la mitad de los ingresos totales del municipio para el año de 1994.

En el ámbito de los impuestos locales, es notoria la tendencia bajista que han venido presentando, con excepción de los ejercicios de 1991 y 1995 en que presentaron pequeñas alzas.

Evolución Histórica de los Ingresos en Ensenada (1989-1997)

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ingresos Totales	\$ 25,083,774	\$38,034,122	\$52,975,000	\$ 87,642,403	\$122,183,868	\$125,531,879	\$ 94,664,595	\$132,305,174	\$165,564,539
Ingresos por Impuestos	\$6,828,403	\$7,004,589	\$12,682,000	\$15,874,374	\$15,433,856	\$ 15,948,258	\$ 15,615,578	\$ 21,038,468	\$25,844,049
Porcentaje de Impuestos con respecto al total de ingresos	27.22%	18.42%	23.94%	18.11%	12.63%	12.70%	16.50%	15.90%	15.61%

III. La Reforma Fiscal Inmobiliaria en Ensenada 1990-2000

3.1 La Adopción de la base Suelo

No conocemos con exactitud el año en el que se adopta la base suelo, incluso los funcionarios públicos encargados de catastro, administración urbana y tesorería del Ayuntamiento de Ensenada desconocen el hecho de que antiguamente en predial gravaba tanto tierra como construcciones. Aparentemente, dicha reforma se llevó a cabo para el ejercicio fiscal de 1991, al mismo tiempo que se llevaba a cabo en Tijuana.

Igualmente se desconocen las razones que orillaron a las autoridades a tomar esa decisión, aunque se tienen dos hipótesis al respecto. La primera, señalada por el Arq. Sergio Flores, sostiene que funcionarios de SAHOPE (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado) recomendaron a funcionarios de los Ayuntamientos de Tijuana y Ensenada que siguieran imitaran la reforma realizada en Mexicali y que había dado resultados tan notables. La segunda se refiere a la posibilidad de que los responsables de realizar la modernización catastral en Tijuana, encabezados por Henry Audirac, hayan recomendado la base suelo en Ensenada, municipio donde también realizaron trabajos de cartografía catastral.

3.2 Evolución del Catastro en Ensenada

Hasta antes de 1993, el Catastro de Ensenada contaba únicamente con dos fuentes de información:

- El catastro histórico, mismo que se remontaba a la época en que las funciones catastrales eran facultad del gobierno del estado.
- Informes de la oficina de licencias de fraccionamiento, que reportaba los nuevos desarrollos autorizados.

Lo anterior habla del gran rezago que para 1993 se había acumulado en lo que a catastro se refiere. Suponiendo que el catastro fue trasladado al municipio en 1986, en 7 años únicamente se habían agregado los fraccionamientos legalmente establecidos, lo que dejaba fuera toda la tierra que informalmente se había incorporado a la ciudad.

En 1993 se inicia el proyecto de modernización catastral que incluye vuelos fotogramétricos, trabajos de restitución y verificación de campo con lo que se obtiene una cartografía completa y actualizada. Es importante mencionar que la actualización del padrón catastral no se reflejó en la recaudación total de impuestos, ya que en los ejercicios fiscales de 1994 y 1995 se registraron sendos decrementos de los impuestos en términos reales con respecto al periodo inmediato anterior.

La actualización catastral se realiza actualmente con base en las siguientes fuentes de información:

- Informes de la oficina de licencias de fraccionamientos
- Informes de la oficina de licencias de construcción
- Informes de la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)
- Informes de la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra del Estado (CORETTE)

Actualmente el catastro de Ensenada tiene registrado el 90% de la mancha urbana²⁷.

Después de 1993 no se ha realizado un nuevo vuelo, por lo que la actualización del catastro en lo referente a tierra y construcciones se realiza únicamente con base en las fuentes antes señaladas.

Es conveniente comentar que, en lo que a actualización de tierra se refiere, las fuentes de información parecen ser suficientes: se cuenta con un vuelo fotogramétrico sobre el cual se vacía información de los sectores formal e informal del desarrollo urbano en la localidad, es decir, la oficina de licencias de fraccionamiento y la de regularización de la tierra.

Por el contrario, en el caso de las construcciones, la actualización únicamente se basa en las licencias de construcción que el municipio emite. Tomando en cuenta el alto porcentaje de propietarios que no dan aviso ni solicitan permiso al construir, ampliar o remodelar sus inmuebles, podemos suponer que el catastro constructivo del municipio de Ensenada presenta un serio rezago. Debido a lo anterior, sería inviable regresar a la base mixta, tal y como se está evaluando en Tijuana.

²⁷ Ing. Alejandro Espinosa, Jefe del Catastro de Ensenada.

3.3 Valuación de Predios en el Municipio de Ensenada

La Oficina de Valuación y Zonificación de Ensenada, dependiente de la Oficina de Catastro, realiza permanentemente consultas de ofertas inmobiliarias, mismas que registra en el catastro. Con base en esta información se realiza la zonificación al interior de la mancha urbana y se determinan las diferentes zonas de valor.

Las actividades valuatorias recaen en el Consejo Catastral que está integrado por:

- Presidencia Municipal
- Oficina de Catastro
- Colegio de Ingenieros Civiles
- Colegio de Topógrafos
- Colegio de Arquitectos
- Colegio de Contadores Públicos
- CANACO
- CANACINTRA
- Asociación de Peritos Valuadores
- Asociación de Profesionales Inmobiliarios
- SAHOPE
- Comisión Estatal de Avalúos
- Representantes de Colonos

Este órgano de representación plural y popular es el encargado de proponer y aprobar los valores unitarios del suelo que serán sometidos a la aprobación primero del Cabildo Municipal y finalmente del Congreso Local.

Actualmente los valores del suelo representan aproximadamente un promedio del 60% de los valores comerciales²⁸; dicho porcentaje se incrementará en los próximos años en cumplimiento de lo revisto en la reforma constitucional del artículo 115 realizada recientemente, misma que señala que los valores catastrales serán equiparables a los valores comerciales. El requerimiento anterior deberá quedar satisfecho a más tardar en el año 2001.

Los criterios de revaluación anual han cambiado a través de los años, y no se distingue una política fiscal clara al respecto; incluso ha habido varios años en los que se han utilizado exactamente los mismo valores que en el ejercicio inmediato anterior.

²⁸ Ing. Alejandro Espinosa, Jefe del Catastro de Ensenada.

En los ejercicios fiscales de 1991, 1992 y 1993 se utilizaron los mismos valores; en caso de no haberse variado la tasa ni el número de predios registrados, esta falta de actualización puede explicar el estancamiento de los ingresos por impuestos en esos años.

En 1994 los todos los valores se actualizan con un factor de 10%; lo anterior implica necesariamente un proceso inequitativo ya que no todas las zonas de una ciudad se comportan de la misma manera. Si además tomamos en consideración que los valores llevaban tres años sin cambio y suponemos que durante ese lapso la tasa impositiva y el padrón catastral se mantuvo constante, podemos asegurar que el impuesto predial se contrajo en términos reales. Esto puede explicar por qué los ingresos por impuestos en el municipio de Ensenada cayeron de 15,874,374 en 1992 a 15,615,578 en 1995 lo cual no sólo implica un fuerte decremento en términos reales, sino también en términos nominales. Los mencionados valores se mantienen sin cambio durante el ejercicio de 1995.

En 1996 se revalúan nuevamente los predios con un factor que varía entre 21 y 23%, aunque los incrementos fueron desiguales en términos porcentuales, la escasa diferencia entre estos factores, difícilmente puede reflejar la dinámica real de los precios del suelo. Nuevamente podemos aventurarnos a hablar de una actualización generadora de inequidades por no reflejar de manera fiel los valores comerciales del suelo. Sin embargo, el incremento a los valores antes mencionado da como resultado un incremento importante en la recaudación por concepto de impuesto, al pasar de 15.6 millones a 21 millones, lo que representó un aumento de aproximadamente 30%.

Aunque no contamos con datos de 1997 y 1998, al comparar los valores de 1996 y 1999 nos encontramos incrementos muy diferentes entre si, lo que posiblemente está indicando una revaluación de predios más acorde con el funcionamiento del mercado del suelo. La utilización de uno o dos factores para actualizar todas las zonas de la ciudad es una práctica que parece haber desaparecido en los últimos años.

Lo anterior es congruente con lo dicho por el Jefe de Catastro de Ensenada que mencionó un método de revaluación basado en el levantamiento y registro de ofertas inmobiliarias que pretende equiparar los valores catastrales al valor comercial.

Cabe señalar que en cada uno de los años estudiados se encontraron indicios de rezonificación; colonias que subieron y bajaron de valor con respecto a otras que en un principio se encontraban clasificadas dentro del mismo grupo y que fueron reclasificadas dentro de otro.

3.4 Cobro del Impuesto Predial

El cálculo y cobro del Impuesto Predial se realiza de manera coordinada entre la Oficina de Catastro y la Tesorería, específicamente la Oficina de Recaudación de Rentas. Al registrarse un nuevo predio en Catastro, se da cuenta del alta a Tesorería, quién emite la boleta predial correspondiente.

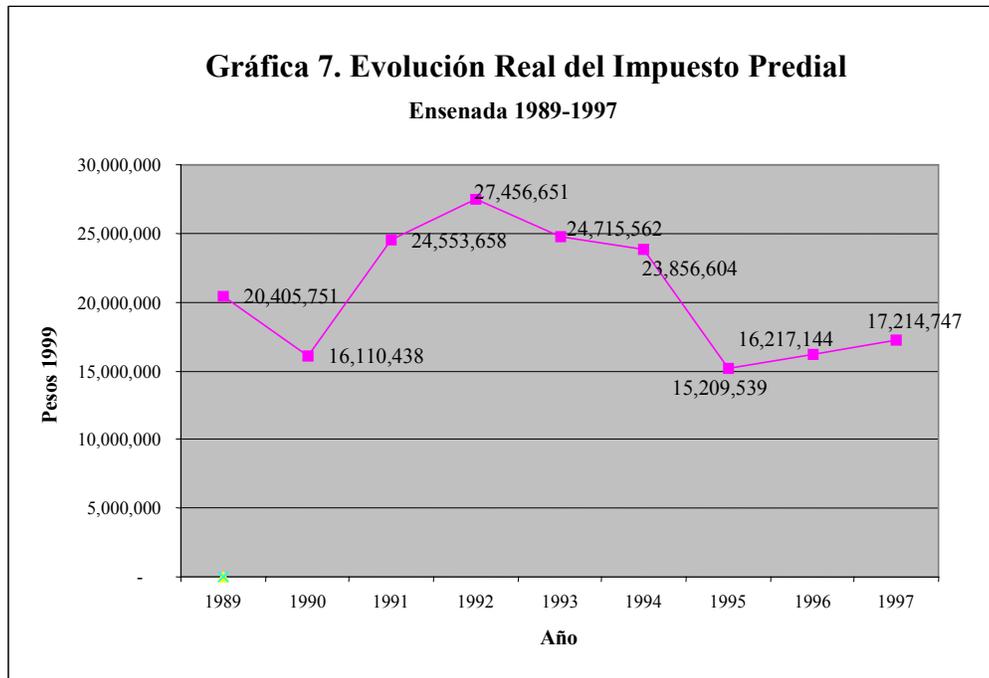
El pago del Impuesto Predial puede realizarse en una disposición anual, o bien, en dos pagos semestrales. De optar por la primera posibilidad, el contribuyente que paga en los dos primeros meses del año se hace acreedor a un descuento del 15%.

Actualmente, existe aproximadamente una evasión del 40% del total de los predios registrados en catastro²⁹; siendo los estratos socioeconómicos más altos los que más incumplen con esta disposición fiscal. Aunque el embargo y remate de propiedades morosas está contemplado en la normatividad correspondientes, éstas sanciones no son aplicadas en el municipio.

El Ayuntamiento realiza anualmente, durante los primeros meses del año, campañas publicitarias para fomentar el pago del impuesto; a decir del Tesorero y del Recaudador de Rentas del Ayuntamiento de Ensenada, éstas han resultado exitosas y han generado una mayor cultura de pago. Sin embargo, es oportuno mencionar que dichas acciones no se ven reflejadas en la captación anual de impuestos en el municipio.

²⁹ Marcos Pérez Muñiz, Recaudador de Rentas del Municipio de Ensenada.

3.5 Evolución de la Recaudación del Impuesto Predial



Nota: todos los datos presentados en este punto son supuestos calculados a partir de la cifra de total de impuestos recaudados. Se supone que el predial representa el 50% de éstos.

La gráfica anterior nos muestra un incremento significativo en la recaudación a partir del año fiscal de 1991, tendencia que se mantiene en 1992. El aumento real acumulado en estos dos años, y que podría haber coincidido con la adopción de la base suelo, es superior al 70%.

Posteriormente, en el año de 1993 comienza una caída del impuesto en términos reales, misma que continúa en 1994 y se agudiza en el ejercicio fiscal de 1995, arrastrada seguramente por la crisis. Cabe hacer notar que estos tres años fiscales corresponden a una misma gestión municipal. Asimismo es importante resaltar que tanto en el caso de Mexicali como en el de Tijuana, el año de 1993 y especialmente 1994 presentaron incrementos en la recaudación del predial y del resto de los impuestos, impulsados seguramente por el auge económico que experimentaba el país en ese momento, por lo que las cifras de Ensenada resultan extrañas dado el contexto.

A partir de 1996 se presenta una recuperación del rubro, pero hasta 1997 no se obtienen resultados significativos y la recaudación se sitúa por debajo de la de 1991.

CONCLUSIONES

Es imposible llegar a conclusiones profundas a partir de los datos tan agregados y escasos que sobre la experiencia de Ensenada pudieron documentarse. Resulta importante mencionar que la metodología utilizada durante esta investigación fue muy similar a la utilizada en los casos de Tijuana y Mexicali; la diferencia en cuanto a resultados obtenidos se debe principalmente a la poca cooperación que encontramos por parte de las actuales autoridades municipales de Ensenada quienes, además de desconocer por completo el proceso de reforma fiscal inmobiliaria realizada por sus predecesores a principios de los años 90, se mostraron herméticos en lo referente a proporcionar información sobre recaudación local.

Aun así, algunas consideraciones e hipótesis pueden plantearse a partir de los datos que pudieron recopilarse. La primera de ellas es que efectivamente, hubo un proceso de cambio de base gravable, de mixta a suelo. Aunque no conocemos con seguridad el año en que esta reforma se llevó a cabo, podemos suponer que fue realizada para el ejercicio fiscal de 1991. La revisión de valores unitarios autorizados por el congreso pudo realizarse con información desde 1991 hasta 2000, encontrándose siempre la utilización exclusiva de valores del suelo como base del impuesto. La posibilidad de que el cambio de base se haya dado en 1991 coincide con lo dicho por Sergio Flores, quien asegura que altos funcionarios de SAHOPE recomendaron tanto a funcionarios municipales de Tijuana como de Ensenada, la adopción de la base suelo en función de los buenos resultados obtenidos en Mexicali.

Hasta antes de 1993, el catastro de Ensenada se encontraba fuertemente rezagado dada su falta de actualización y limitadas fuentes de información. En ese año se realizan trabajos fotogramétricos y registrales que permiten contar con un padrón catastral actualizado y manejado por computadora. Sin embargo, cabe señalar que dichas mejoras catastrales no se tradujeron en mayores recaudaciones prediales en los años subsecuentes. No conocemos los motivos de esta situación, pero podemos suponer la falta de una liga entre las oficinas de catastro y de recaudación de rentas, o bien, la falta de actualización de los valores catastrales. Una vez más se prueba que para lograr buenos resultados fiscales es necesario contar con un sistema integral, lejos de realizar únicamente proyectos de modernización catastral.

Los resultados de Ensenada referentes a la importancia del predial con respecto al total de impuestos e ingresos municipales son muy poco satisfactorios en comparación a los indicadores de Tijuana y Mexicali. Los últimos años de los cuales tenemos datos muestran una reducción real del impuesto a niveles inferiores a aquellos que se presentaron antes de la reforma fiscal inmobiliaria, a principios de los años 90.

Esta caída en los niveles prediales comenzó desde 1993, por lo que, a diferencia de Tijuana y Mexicali, no es solamente atribuible a la crisis económica nacional originada a finales de 1994. También cabe señalar que en Ensenada, el predial ha venido perdiendo importancia con respecto al total de ingresos desde 1989 (primer año del que tenemos información), cuando representaba cerca de 14% de los ingresos totales. Desde 1992 y hasta 1997, los niveles han estado muy cercanos a apenas un 8% de los ingresos totales municipales.

Curiosamente, todos estos indicadores nos muestran un retroceso del impuesto a lo largo de toda la década de los 90, no obstante el cambio a base suelo y los trabajos en materia de modernización y actualización catastral. Esta tendencia es contraria a la del resto del estado y en general a la de la mayoría de los municipios mexicanos. Creemos que la ya comentada falta de actualización de valores del suelo, así como a la falta de voluntad política, esta fuente de ingresos propios se ha visto afectada y no muestra por el momento posibilidades de recuperarse.

Esta falta de interés por parte de las autoridades municipales en los temas fiscales inmobiliarios, quedó incluso reflejada en su ausencia al seminario que sobre estos temas se organizó recientemente en la ciudad de Tijuana; aun cuando estaban invitados y sabían que se abordarían las experiencias de Mexicali, Tijuana e incluso de la misma Ensenada.

BIBLIOGRAFÍA

- Dávila Jiménez, Gerardo, López Padilla, Ismael. (1997). Evolución y perspectivas de la modernización catastral en México 1987-2000. FEDERALISMO Y DESARROLLO Banobras. México.
- Osuna Millán, José Guadalupe. (1997). Importancia de la Modernización Catastral. FEDERALISAMO Y DESARROLLO, Banobras, México.
- Zarzosa Escobedo, José Antonio. (1997). Importancia de la modernización catastral. FEDERALISMO Y DESARROLLO, Banobras. México.
- (1997). Anuario Estadístico del Estado de Baja California. Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática, Gobierno del Estado de Baja California. México.
- (1990). Plan estatal de desarrollo urbano de Baja California. Gobierno del Estado de Baja California, SAHOPE. México.
- (1972). Ley de Hacienda del Estado de Baja California.. México.
- (1994). Ley de Catastro Inmobiliario del Estado de Baja California. México.
- (1988). Ley de Hacienda Municipal del Estado de Baja California. México.
- (1989). Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California. México
- (1997). Revista Federalismo y Desarrollo no. 58. Banobras. México.
- (1995). Municipios en Transición, Actores Sociales y Nuevas Políticas de Gobierno. Tonatiuh Guillén López. México.
- (1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1998, 1999, 2000) Ley de Ingresos del municipio de Ensenada, Baja California. Tablas de Valores Unitarios del Suelo.

ENTREVISTAS REALIZADAS

- Arq. Sergio Flores Peña
Consultor Privado que realizó la reforma fiscal inmobiliaria en Mexicali
- Ing. Hugo Navarro
Jefe del Catastro de Tijuana
- C.P. Carlos Montejo
Ex-presidente municipal de Tijuana 1989-1992
- Arq. Héctor Osuna Jaime
Ex-presidente municipal de Tijuana 1992-1995
- Ing. Oscar Lepe
Instituto Mexicano de Valuación de Baja California
- Ing. Mario Herrera
Coordinador de asesores de la presidencia municipal de Tijuana
- Tito Alegría
Investigador del Colegio de la Frontera Norte
- Tonatiuh Guillén
Investigador del Colegio de la Frontera Norte
- Ing. Alejandro Espinosa
Jefe del Catastro de Ensenada
- Arq. Mario Martínez Villaseñor
Jefe de Control Urbano de Ensenada
- C.P. Marco Pérez Núñez
Recaudador de Rentas de Ensenada