

LA EMPRESA PUBLICA EN EL SECTOR INMOBILIARIO

Roque González Escamilla

ASPECTOS JURIDICOS

ES general la aceptación de la tesis sustentada por el Presidente de la República durante su campaña electoral por la que sostiene que la adecuada orientación del desarrollo urbano sólo podrá lograrse mediante la acción del Estado en la selección y desarrollo de las reservas territoriales hacia las que deberá orientarse la mayor parte del crecimiento urbano, el cual está constituido principalmente por las zonas habitacionales de bajo costo.

Igualmente importante es la acción del Estado en la integración de reservas territoriales, o la adquisición y regeneración de inmuebles, que le sirvan de base y receptáculo, para orientar la inversión privada y pública hacia la materialización de los planes de ordenamiento territorial, que resultan indispensables para que las ciudades sean menos costosas y más productivas.

Sin embargo, la aplicación de la tesis presidencial está limitada por la insuficiencia de las disposiciones jurídicas y administrativas que rigen la creación y actividad de las empresas públicas mediante las cuales se podría instrumentar dicha política.

La adquisición y venta de inmuebles por parte de dichas empresas está regida por la Ley de Bienes Nacionales. Dicha ley seguramente fue diseñada para normar el uso y transacciones de la mayor parte de las entidades y dependencias del Gobierno Federal, sin una consideración específica para las paraestatales, cuyo objetivo social específico son las operaciones inmobiliarias. Por tal motivo, no cuenta con un reglamento que precise las normas, procedimientos y criterios que deberán regir dichas empresas paraestatales para la adquisición y venta de inmuebles. En tales condiciones, la interpretación de sus disposiciones acerca de las autorizaciones que las paraestatales deberán recabar de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, impiden su acción e imponen a dichas dependencias la dificultad de interpretar los

alcances de sus funciones en lo que se refiere a dichas autorizaciones. Como resultado, la Secretaría de Programación y Presupuesto no autoriza las operaciones si previamente no las ha autorizado la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y viceversa, creándose un círculo vicioso que paraliza la acción de las paraestatales impidiendo el cumplimiento del importante papel que deberán jugar en la regulación del mercado inmobiliario, la generación de vivienda y la orientación racional del desarrollo urbano.

Al no estar definidos los alcances de la autorización a que deben sujetarse las operaciones de estas paraestatales, las secretarías se sienten obligadas a conocer y analizar cada operación en detalle, para juzgar su validez antes de autorizarla. Como consecuencia, se incrementa el costo administrativo a cargo del sector público, se cancela la eficiencia, y se pierde la oportunidad, y viabilidad financiera de las operaciones.

La viabilidad de una operación inmobiliaria depende en gran medida de su oportunidad y del manejo de la información acerca de su uso potencial; sobre todo cuando no existen otros instrumentos en manos del Estado para controlar la especulación.

Se sugiere que la autorización sea por programas, quedando a juicio de la paraestatal la decisión de cada caso, debiéndose sólo sujetar a las normas generales que se acuerden para cada programa, y a las que fija la propia ley, por lo que al avalúo se refiere, así como al registro de la operación dentro de un plazo perentorio.

Por otra parte, el artículo 66 de la Ley de Bienes Nacionales, determina que las entidades del Gobierno Federal deben otorgar crédito con 20 años de plazo por el 90% del valor de la tierra destinada a habitación de bajo costo. Esta condición es demasiado rígida y limitativa. En las circunstancias actuales del mercado financiero resulta prácticamente imposible de cumplir, con lo cual las empresas del Gobierno Federal dedicadas a actividades inmobiliarias se verán impedidas para generar oferta de tierra para la vivienda de bajo costo. No podrán coadyuvar a "sustraer de la especulación el suelo dedicado a vivienda", que el Lic. De la Madrid ha considerado como responsabilidad del Estado, a menos de que se subsidien dichas operaciones, lo cual es antagónico con el principio de autosuficiencia financiera que deben cumplir y limita su acción en materia de tierra para la vivienda a su capacidad de otorgar dichos subsidios.

AUTONOMIA

La autonomía de las empresas públicas constituye una de las características más importantes para el buen cumplimiento de sus funciones. Sin dicha autonomía,

su existencia difícilmente resulta justificable. Sin embargo, la imprecisión de la ley y la poca experiencia que existe en materia de empresas públicas dentro del área inmobiliaria, ha impedido que se precisen y limiten las funciones de normatividad y control que corresponden al gobierno central y aquellas que corresponden a la dirección de la paraestatal.

En una conferencia sobre el tema, el Lic. Miguel de la Madrid hacía notar "los excesos, en que a veces se ha incurrido, de facultades de intervención de la autoridad central sobre administración paraestatal. Hay veces —decía— en que estas facultades van más allá de la fijación de políticas, de la fijación de metas, de la evaluación de resultados y se traducen en verdaderas interferencias en la administración interna y cotidiana de las empresas".

La acción cotidiana de una inmobiliaria es la compra y venta de inmuebles. Pierde totalmente su autonomía si debe compartir con dos secretarías de Estado, el análisis y la decisión de cada una de las operaciones de compra y venta que pretenda realizar, de acuerdo a la interpretación que se está dando a la Ley de Bienes Nacionales, cuyos lineamientos al respecto, seguramente fueron concebidos para las dependencias y entidades cuya función específica no era la inmobiliaria. Esto equivale a que CONASUPO solicite autorización para la venta de cada kilogramo de frijol, informando a quién lo va a vender y previa publicación oficial, para verificar que dicho kilogramo no es requerido por alguna otra dependencia o entidad gubernamental.

Como el propio licenciado De la Madrid indica, "La simple solicitud de información por parte de la autoridad central, provoca un problema administrativo fundamental en las administraciones internas". En el caso de las operaciones inmobiliarias de compra, la información que se solicita no puede hacerse pública sin riesgo de que al conocerla el vendedor especule con la operación, en perjuicio del objetivo social que la paraestatal debe cumplir.

Para la venta de inmuebles destinados a habitación, el artículo 59 exige que las empresas paraestatales obtengan previamente la autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la aprobación de "Los programas de urbanización" y la aprobación de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, de "los programas de financiamiento". No es claro el objetivo y el alcance de estas autorizaciones, así como tampoco se precisa el tipo y grado de detalle de la información que dichas secretarías requieren para extender la aprobación correspondiente. En consecuencia, se pretende exigir proyectos ejecutivos de urbanización y detalles sobre su costo y el precio de venta de los predios. Tampoco es muy claro cuál es la función, la responsabilidad y la

capacidad de decisión de la paraestatal, de su sector y de su Consejo de Administración, si cada una de sus acciones está sujeta a la intervención y decisión de otras dependencias, sin quedar preciso el grado de dicha intervención.

Si una paraestatal inmobiliaria de acuerdo a su objeto social, adquiere un inmueble para integrarlo a otros o desarrollarlo para un uso determinado por el Plan de Desarrollo Urbano, siendo uno de sus principales objetivos, la instrumentación de dicho plan, se ve impedida por el artículo 40 de la Ley de Bienes Nacionales, a vender dicho inmueble sin la previa consulta que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología haga mediante publicación, para saber si alguna otra dependencia o entidad del Gobierno Federal requiere del inmueble.

En estas condiciones, la paraestatal no puede prever el uso de los inmuebles que adquiere, para el cumplimiento de sus objetivos, sin riesgo de que alguna dependencia del Gobierno Federal lo requiera para un fin distinto. Desde luego que no podrá nunca realizar la venta de un inmueble antes del plazo de 30 días después de haberlo adquirido.

PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

Es indispensable definir la aplicabilidad de los artículos 11 y 12 de la Ley de Bienes Nacionales, con relación a paraestatales inmobiliarias, toda vez que el artículo 11 requiere que se presente un programa anual de los requerimientos inmobiliarios para el cumplimiento de sus funciones y el párrafo IV del artículo 12, estipula que será la Secretaría de Ecología y Desarrollo Urbano la encargada de "adquirir los inmuebles, con cargo a la partida presupuestal autorizada", en cuyo caso habría duplicidad o confusión de funciones.

La autorización a las paraestatales inmobiliarias para concertar financiamientos para aplicarse a proyectos rentables, se ha visto limitada cuando dichos financiamientos se sujetan a la capacidad de endeudamiento del sector dentro del cual se encuentra adscrita la paraestatal. En realidad la capacidad de endeudamiento del sector generalmente está determinado por la asignación de recursos fiscales, lo cual generalmente no tiene relación alguna con la capacidad de pago de la paraestatal y menos aún con la recuperabilidad del proyecto específico para el cual se solicita la autorización de financiamiento. A nuestro juicio, deberán ser estos dos últimos factores los que deberán determinar la procedencia de la solicitud presupuestal de financiamiento por parte de las paraestatales y de ninguna manera la capacidad de endeudamiento del sector central al que la paraestatal está adscrito, con lo cual se limita innecesariamente su capacidad de acción y de generación de recursos.

Aún parecen estarse aplicando los mismos criterios de aprobación presupuestal a las empresas paraestatales, que se aplican a las dependencias del gobierno central, en lo que respecta al monto de sus ingresos y egresos. Al limitar sus ingresos se induce a la irregularidad o se limita innecesariamente y en contra de su autonomía y características jurídicas, la capacidad de acción de la paraestatal y el cumplimiento de sus fines sociales y económicos. Considero que deben fijarse normas estrictas de aplicación de los ingresos, pero nunca límites a dichos ingresos. Como afirma el propio Lic. De la Madrid, "La regulación, ordena en forma sistemática y congruente, debe considerar **facultades normativas** con estricto apoyo al respeto de la autonomía jurídica y patrimonial de las entidades públicas".

A pesar de que el sector paraestatal es tan importante en nuestra economía y en la administración pública, su gran dinamismo seguramente ha impedido ajustar el instrumental jurídico y presupuestal a sus características y requerimientos específicos de operación, para que cumplan adecuada y eficazmente la tarea fundamental que debe desempeñar en el desarrollo del país. Por lo tanto, se requiere con urgencia de una consideración y ajuste de dicho instrumental jurídico y de las normas y prácticas de programación y presupuestación para que se asegure la flexibilidad y el dinamismo del sector paraestatal, con objeto de que pueda responder con eficacia a las demandas de nuestro igualmente dinámico crecimiento de la población.

En lo que al sector inmobiliario se refiere, basta apuntar que sin una eficaz intervención directa del Estado, a través del sector paraestatal, en la integración y desarrollo de las reservas territoriales para el crecimiento y reestructuración de nuestras ciudades, no es posible ordenar el desarrollo urbano, ni la desconcentración. Actualmente, como aquí hemos tratado de expresarlo con algunos ejemplos, se requiere de ajustes en el marco jurídico y administrativo para que dicho sector paraestatal actúe con eficacia en este campo fundamental del desarrollo nacional.