

Perspectivas sobre la administración del patrimonio inmobiliario federal en México

Perspectives of federal real-estate management

Alfredo Carlos Victoria-Marín
Enrique Soto-Alva

Recibido: febrero 24 de 2015

Aceptado: mayo 19 de 2015

Resumen

Recientemente, ha cobrado una particular relevancia dentro de la agenda pública nacional la importancia de que la administración del patrimonio inmobiliario federal en México cada vez sea más transparente y esté apegada a las mejores prácticas internacionales. Los retos y desafíos que existen para lograr una administración eficaz, moderna y transparente del patrimonio inmobiliario federal será un tema de creciente interés en los próximos años, dado que el inmueble público trasciende en el tiempo.

Palabras clave: patrimonio inmobiliario federal, inmuebles públicos, servicios públicos.

Abstract

Recently, the administration of federal real-estate in Mexico has gained particular relevance in the national agenda, because it becomes more transparent and attached to the best international practices. A topic which has a growing interest in the coming years is the challenges or setting up an efficient, modern and transparent management of the federal real-estate.

Keywords: Federal real-estate, public office buildings, public services.

*Universidad Nacional Autónoma de México. E-mails: alfredo.victoria@unam.mx, ensoa@unam.mx

Introducción

El Estado requiere de bienes materiales, ya sean muebles o inmuebles, para cumplir con la atención de los servicios públicos básicos para la población, por lo que requiere de los medios para alcanzar sus propósitos, ya sea equipo de cómputo, mobiliario, vehículos, aviones, maquinaria especializada, etcétera. De la misma forma, los inmuebles no sólo constituyen un activo espacial para desarrollar sus tareas sustantivas, como reuniones de trabajo, funciones de gabinete, atención al público, resguardo de activos, actos públicos, etcétera, sino que constituyen un espacio de legitimidad para ejercer su poder, por lo que sería difícil imaginar la antigua ciudad de Roma y todo su poderío sin sus imponentes edificios públicos, o la ciudad de Washington DC sin la renovación urbano-arquitectónica propuesta por Pierre Charles a finales del siglo XVIII, o la Ciudad de México y el asiento de los poderes públicos –incluso religioso– en el Zócalo, o Moscú sin el Kremlin. Un Estado democrático, social y de Derecho, al disponer de los bienes necesarios para ejercer su poder público con eficacia y legitimidad, debe transparentar y rendir cuentas a los ciudadanos, por lo que la administración del patrimonio inmobiliario federal no debe ser la excepción.

Este trabajo intenta dejar en claro que el patrimonio inmobiliario del gobierno – en cualquiera de sus órdenes: federal, estatal o municipal– contribuye a la generación y a la creación de valor económico de las ciudades donde se asientan, en el sentido de que la valuación del patrimonio inmobiliario revela que hay una riqueza material que anteriormente se había relegado. No es lugar común señalar que la localización espacial de los inmuebles sujetos al régimen de dominio público determina que tan asequible es el acceso de los servicios públicos esenciales para la población. Es decir, la localización de los inmuebles puede significar grandes desplazamientos de las personas con lo que puede incrementar costos de desplazamiento en detrimento de las personas de menores ingresos. Para garantizar los derechos sociales, como la educación, la sanidad, el acceso a la justicia, mediante espacios dignos y aptos para el desarrollo de las actividades que tienen encomendadas las instituciones públicas del Estado mexicano, se deben considerar sus costos de acceso, por más contradictorio que esto parezca.

La localización de un inmueble es la única característica inherente que no puede ser modificada. Sin duda, la localización espacial de los inmuebles federales juega un papel importante en el ordenamiento territorial de las ciudades en cualquiera de sus escalas (urbano-rural, urbana, metropolitana o megalópolis).

Dependiendo del tipo de inmuebles, tamaño, concentración y proximidad a los centros de población, se determinan la reducción/expansión y estructuración de las manchas urbanas, e influyen en el despliegue de diversas actividades productivas y de servicios en las zonas colindantes.

Si bien muchos de los temas de la agenda urbana constituyen las facultades propias de los gobiernos municipales y estatales plasmadas en el artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la colaboración cada vez más estrecha entre los distintos órdenes de gobierno puede generar nuevas inercias y positivas en muchas de las ciudades. Al respecto, se plantea la tesis de que el aprovechamiento de los bienes inmuebles nacionales debe responder a los requerimientos de las entidades federales, pero también debe considerar las condiciones urbanas donde se encuentran, con la finalidad de que contribuyan al desarrollo local. De esta forma, se aprovecha la infraestructura urbana históricamente acumulada, apreciada en carreteras, puentes, caminos, puertos, es decir, son las acciones dirigidas al ordenamiento territorial a partir de políticas sustentables que mejoran el aprovechamiento de inmuebles y de las redes de infraestructura. Un ejemplo de ello podría ser la reconversión de una vieja y desaprovechada estación de trenes en una biblioteca o un centro cultural o cualquier otro equipamiento urbano y de servicio colectivo a la comunidad.

La reforma del Estado Mexicano, instrumentada a mediados de los años ochenta y cuyo corolario fue la aplicación de diversas medidas de ajuste económico y redimensionamiento del Estado como la reducción del déficit, la privatización de empresas públicas y la apertura comercial y la atracción de inversión extranjera directa, no necesariamente condujo a una administración más eficaz y eficiente del patrimonio inmobiliario federal, ya que marginó la cuestión inmobiliaria federal como parte de las acciones y políticas clave para la mejor provisión de los servicios públicos, es decir, poco se reparó en tener los inmuebles aptos para la atención de las necesidades sociales. De hecho, entre 1982-1988 se registraron descensos en el gasto público destinado a la construcción de escuelas y hospitales, así como en el mantenimiento de los inmuebles públicos en México (Lustig, 1994), lo cual refiere que el gobierno no consideró una prioridad mejorar la calidad del gasto en acciones sociales.

Durante los años noventa apareció con mayor fuerza la Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*) en diversos países como Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido, quienes instrumentaron significativos cambios dentro del sector público donde se rompió el modelo burocrático tradicional de administración pública, con medidas tendientes a la reducción del gasto público, venta de activos públicos, subcontratación de los servicios que anteriormente eran proporcionados por el

sector público a compañías privadas y presupuesto basado en resultados. Dichas medidas fueron dirigidas al mejoramiento de la eficiencia, eficacia y rendición de cuentas del sector público (Grubisic *et al.*: 2009: 330). En este sentido, las políticas gubernamentales de México se fueron rezagando. No obstante, aún es difícil imaginar algunos escenarios futuros de los inmuebles públicos en el marco de una sociedad del conocimiento basada en modelos postgerenciales y postburocráticos.

El presente trabajo busca sentar las bases para una mayor discusión sobre las implicaciones que existen alrededor del uso y aprovechamiento de los inmuebles públicos, toda vez que aún no se cuenta con una metodología lo suficientemente aceptada por el sector gubernamental para poder establecer en qué medida los inmuebles federales se encuentran sobreutilizados o subutilizados. Lo anterior se basa en la evidencia empírica y análisis jurídicos disponibles. Lo anterior parte de la idea que de los inmuebles federales revisten características diferenciadas de otros inmuebles, por ejemplo de los privados o del sector social (ejidal y comunal).

Gestión inmobiliaria federal de finales del siglo XX en México: algunas consideraciones sobre su instrumentación

Aun cuando las reformas económicas que se instrumentaron desde el Estado Mexicano durante los años noventa propiciaron una reorganización de las instituciones públicas, que derivó en la privatización de empresas paraestatales y en la fusión de diversas dependencias, la gestión del patrimonio inmobiliario federal como el control, la vigilancia, el registro y el aprovechamiento de los inmuebles fue una tarea ajena a esos cambios, lo cual derivó en serios problemas de información y de coordinación, que van desde la falta de datos reales con relación al número de inmuebles que lo integraban hasta la falta de un cuerpo integral que aglutinara aquellas disposiciones normativas vinculadas directamente con su regulación y administración, particularmente del orden de gobierno federal.

Hasta diciembre de 1994 las áreas de administración del patrimonio de la entonces Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN), que había sido absorbida por dicha Secretaría, quedaron adscritas a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM),¹ convirtiéndose la CABIN en su nuevo órgano desconcentrado, con atribuciones en materia de administración de inmuebles federales y ejecución de obras en edificios públicos. La principal tarea de

¹ Para una mayor comprensión de la evolución de las instituciones dedicadas a la administración del patrimonio público en México, véase a Cuauhtémoc (2006).

la CABIN desde su creación había sido elaborar avalúos que requerían las dependencias y entidades federales para llevar diversos actos jurídicos, como la adquisición, enajenación y la expropiación de inmuebles, así como las justipreciaciones de rentas para establecer los montos que deben pagar las dependencias y entidades por el arrendamiento de inmuebles. Siendo un organismo dedicado exclusivamente a las tareas de valuación de inmuebles, no era raro imaginar que las acciones de registro y administración de los bienes nacionales, particularmente de los inmuebles, no tenía un mapa de ruta, por lo que el contar con una agencia especializada que administre el patrimonio inmobiliario del gobierno es crucial para el desarrollo social y económico del país.

La alternancia política que ocurrió en el año 2000 no propició ni alentó un cambio de paradigma relacionado con la política inmobiliaria o valuadora ni mucho menos se perfiló un esquema moderno de rendición de cuentas, relacionado con el manejo de los fondos públicos aplicados a la administración de los inmuebles federales. Con la publicación de la Ley General de Bienes Nacionales de 2004 surgió el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) (que sustituyó a la CABIN), el cual quedó adscrito a la Secretaría de la Función Pública; fue el último cambio en la denominación de la instancia encargada de proteger, controlar, vigilar, administrar y valorar el patrimonio inmobiliario federal.

Para mediados de la primera década del siglo XXI no había información desagregada y sistematizada con el monto de los arrendamientos de inmuebles en la Cuenta Pública Federal, tampoco se podía determinar con mediana exactitud y certeza el número total de inmuebles reportados por cada dependencia y entidad, su distribución geográfica, sus diferentes usos, su grado de aprovechamiento ni el número de dependencias y entidades a las cuales les eran destinados los inmuebles federales competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que en 2003 cambiaría su nombre a Secretaría de la Función Pública.

En la Auditoría de Desempeño: 12-0-27A00-07-0322, la Auditoría Superior de la Federación determinó que en 2012 el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales no mantuvo actualizadas sus bases de datos del inventario, catastro y Registro Público de la Propiedad Federal, ya que, de los 102,635 inmuebles, 94,848 (92.4%) inmuebles no contaron con medios gráficos para la plena identificación física de los inmuebles y 7,787 (7.6%) sí;

63,645 (62.0%) inmuebles no contaron con la acreditación de la propiedad y 38,990 (38.0%) sí; y no tiene inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal 82,118 (80.0%) inmuebles, mientras que 20,517 (20.0%) contaron con la inscripción. Asimismo, el rezago histórico arrojó que para 2012, en el momento en que se verificó que la base de datos del Sistema del Inventario Nacional de Bienes Inmuebles Federales del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales no fue conciliable con el Sistema de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debido a que los datos del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales incluyeron valores relativos a adquisición, avalúo, catastro, estimado, presente, reposición, terreno, construcción y otros que no son acumulables.

La falta de sistematización y vinculación de los datos contenidos en el Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal ha derivado en la falta de inventarios actualizados de los inmuebles federales, así como su debida conciliación con los registros contables, lo cual tiene que realizarse a partir de la entrada en vigor el 1 de enero de 2009 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.² Sin duda, éste es uno de los retos más importantes de la presente administración federal para regularizar y actualizar el Inventario del Patrimonio Inmobiliario Federal.³

Dentro del marco jurídico relativo a la administración eficaz del patrimonio inmobiliario federal, se estipula lograr el óptimo aprovechamiento de los bienes inmuebles federales y promover la seguridad jurídica del patrimonio inmobiliario federal; asimismo, en el artículo 134 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se establecen los principios eficacia, eficiencia y economía. De hecho, la Auditoría Superior de la Federación en su informe de resultados de 2012 emitió un dictamen con salvedad en la Auditoría de Desempeño 12-0-27A00-07-0322; se señaló que no se tenía conocimiento si el registro del inventario del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales contenía el 100.0% de los bienes inmuebles del Gobierno Federal. Actualmente, se estima que el Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal está integrado por un total de 102,635 inmuebles, de los cuales: 67,028 (65.3%) son inmuebles de asociaciones religiosas,⁴ 25,568 (24.9%) corresponden a

² Programa de Control y Aprovechamiento Inmobiliario Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 2014.

³ Véase el sitio de internet: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0322_a.pdf. Consultada 28 de enero de 2015

⁴ Derivados de la desamortización de los bienes eclesiásticos de 1861.

inmuebles del sector público y 10,039 (9.8%) son inmuebles “atípicos”.⁵ De los 25,568 inmuebles del Sector Público, 24,669 (96.5%) son del Poder Ejecutivo, 541 (2.1%) corresponden al Poder Judicial, 340 (1.3%) a instituciones autónomas y 18 (0.1%) al Poder Legislativo.

De acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales, la existencia del inventario es responsabilidad del INDAABIN, aunque la información debe ser actualizada por los denominados responsables inmobiliarios,⁶ los cuales son servidores públicos adscritos a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; por lo tanto, para revertir el rezago histórico que existe en el inventario de inmuebles federales es necesaria la corresponsabilidad activa de todas las áreas responsables.

Dentro del derecho administrativo, el estudio de la administración de los bienes sujetos al dominio público de la federación ha registrado un avance relativo, lo cual abre ventanas de oportunidad para revisar en qué aspectos la doctrina (Delgadillo, 2012: 77-78), las fuentes del derecho (como la Jurisprudencia) y principios pueden clarificar y comprender de forma integral y armónica la protección del patrimonio público nacional.⁷ En virtud de que solamente discutían los alcances de la Ley General de Bienes Nacionales modificada en 1982, algunos tratadistas como Fraga (1998:345) se referían a los aspectos jurisdiccionales y contenciosos, relacionados sobre todo con los actos y las operaciones en donde estaban involucrados los bienes de dominio público y privado, toda vez que los tribunales de la Federación serían competentes para conocer los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos vinculados con bienes nacionales, del dominio público y privado

⁵ Se considera “atípico” un inmueble que tiene características particulares por su localización y uso, como un tramo de carretera, una presa, una termoeléctrica, una refinería, etc. Son inmuebles que su capacidad de multiexpectante es muy reducida, ya que una presa difícilmente puede tener otro uso. El uso del término “atípico” se emplea para catalogar a aquellos inmuebles que no se encuentran señalados como tal en la Ley General de Bienes Nacionales y en diversas leyes especiales que regulan la administración del patrimonio inmobiliario federal.

⁶ Artículo 32 de la Ley General de Bienes Nacionales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2004.

⁷ A este respecto, Delgadillo (2012: 78) señala que es facultad inherente del Estado, el que por medio del Poder Ejecutivo pueda declarar que un bien determinado forma parte del dominio público, ya sea por el hecho de estar comprendido en alguna de las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales de 1982 o por haber estado bajo el control y administración del gobierno federal o para incorporar al dominio público, mediante decreto, un bien que forma parte del dominio privado, siempre que su posesión corresponda a la Federación.

A finales de los años noventa y a principios del siglo XXI se hablaba muy poco en el mundo académico y gubernamental de una óptima gestión operativa de los inmuebles federales, o de un modelo posburocrático de la Nueva Gerencia Pública, si se permite el término, sin que se resaltaran las bondades de un adecuado desarrollo y mantenimiento de los diferentes procesos, servicios y recursos empleados en su conservación y aprovechamiento para reducir los costos asociados al mantenimiento en el mediano y largo plazo, que debiera formar parte de las acciones presupuestarias de reducción del gasto corriente cada año. Los esfuerzos de carácter administrativo que se instrumentaron en la administración 2006-2012 en materia inmobiliaria estuvieron encaminados a la simplificación normativa,⁸ lo cual derivó en la abrogación de aproximadamente diez normas administrativas en materia de inmuebles (lineamientos, acuerdos y oficios) en un solo manual de aplicación general en materia de recursos materiales y servicios generales que se creó para tal propósito.⁹

En el marco del sistema jurídico mexicano, diversos tratadistas del derecho administrativo,¹⁰ se han concentrado en revisar las atribuciones y funciones del Estado, las fuentes del derecho administrativo, la organización administrativa, la teoría del acto administrativo, el régimen financiero y responsabilidad patrimonial del Estado, los contratos administrativos, los derechos y obligaciones de los particulares frente a la administración pública y el control jurisdiccional de la administración pública federal, pero realmente el estudio de la política inmobiliaria del Estado Mexicano se recupera en pocos trabajos entre los que sobresalen los de Delgadillo y Lucero (2004: 71-118), quienes hacen una interesante interpretación de la Ley General de Bienes Nacionales y discuten con profundidad la teoría de la propiedad pública del Estado, la cual es aceptada tanto por el Derecho Constitucional como por el Administrativo, dado que ambas ramas del derecho público reconocen un auténtico derecho

⁸ En el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2013, al cierre de 2012, se habían eliminado 10,486 normas administrativas de un inventario inicial de 14,579, resultado de la estrategia de regulación base cero, dentro del cual se emitieron nueve *Manuales Administrativos de Aplicación General* (MAAG) en las materias de recursos humanos, recursos financieros, transparencia y archivos, TIC y seguridad de la información, auditoría, control, obra y servicios relacionados, así como adquisiciones y servicios del sector público.

⁹ *Manual de Recursos Materiales y Servicios Generales* publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto de 2010.

¹⁰ Véanse los diversos estudios que existen al respecto (Martínez, 2009; Fernández, 2011; Fernández, 2012).

de propiedad de los bienes que integran el dominio público (conforme a la doctrina), en los tres órdenes del gobierno: federal, estatal y municipal.

Regulación de la administración del patrimonio inmobiliario federal en México

Para garantizar la calidad de los servicios públicos en condiciones de igualdad y oportunidad para la ciudadanía, la administración moderna y transparente del patrimonio inmobiliario federal forma parte de una de las tres grandes estrategias y líneas de acción transversales del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*,¹¹ denominada *Gobierno Cercano y Moderno*. En las últimas décadas no había estado presente en las políticas públicas la incorporación de acciones y estrategias que dieran certeza y rumbo a la planeación del patrimonio inmobiliario federal desde un sentido estratégico y orientado a resultados, es decir, que pudiera ser determinarse las necesidades inmobiliarias de las dependencias y entidades y el saber a cuánto asciende el número de inmuebles disponibles para ello.

Precisamente, en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno se ha dispuesto en la estrategia 3.4 *Promover una administración moderna y transparente del patrimonio inmobiliario federal*, conformado por seis líneas de acción,¹² en donde al (INDAABIN),¹³ Órgano Desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública,¹⁴ le corresponde el seguimiento y coordinación de la estrategia con las cinco dependencias administradoras de inmuebles y la Secretaría de Relaciones Exteriores que, de acuerdo con el artículo 1 de su Reglamento, es el encargado de ejercer las atribuciones que a la Secretaría de la Función Pública le confieren la Ley General de Bienes Nacionales y demás

¹¹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 2013.

¹² Las líneas de acción son las siguientes: 3.4.1 Consolidar el Sistema de Información Inmobiliaria Federal que provea información estratégica para optimizar el uso de inmuebles federales; 3.4.2 Generar economías en el mantenimiento, conservación y aprovechamiento de inmuebles federales, garantizando instalaciones sustentables y seguras; 3.4.3 Promover la regularización de la situación jurídica de los inmuebles federales, que otorgue certeza a la inversión pública y privada; 3.4.4 Modernizar los mecanismos de adquisición, enajenación y arrendamiento de bienes inmuebles para la optimización de su uso; 3.4.5 Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para dictaminar de forma más certera y expedita los avalúos, de acuerdo con estándares internacionales; y 3.4.6 Coordinar el mejor uso de los inmuebles nacionales con los poderes públicos, órdenes de gobierno y organismos constitucionales autónomos.

¹³ El Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) fue creado conforme al artículo OCTAVO transitorio de la Ley General de Bienes Nacionales publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 20 de mayo de 2004. El *Reglamento del INDAABIN* fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de mayo de 2012.

¹⁴ Con relación al artículo 85 del *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública* publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de abril de 2009.

leyes, reglamentos y ordenamientos jurídicos de carácter federal, en materia de planeación, política y administración de inmuebles federales, avalúos, justipreciaciones de rentas; de inventario, registro y catastro del patrimonio inmobiliario federal y paraestatal, así como de la vigilancia, control, protección, adquisición, enajenación y afectación de inmuebles federales.

De esta manera, el INDAABIN, como ente rector de la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, difunde entre las instituciones públicas cuáles son los inmuebles y los espacios idóneos para impulsar el desarrollo económico y social de México dentro de un marco de equidad, igualdad y accesibilidad para todos los grupos de personas. Más que acrecentar el número de inmuebles federales para la prestación de servicios públicos, la gestión inmobiliaria busca alcanzar su óptimo aprovechamiento.

A largo plazo, la Administración Pública Federal depende cada vez menos de los arrendamientos puros, en la medida en que las instituciones públicas que tengan la posibilidad de transferir inmuebles al INDAABIN, como el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE); hasta el año 2012 el monto ascendía a los 2 mil 103 millones de pesos anuales.¹⁵ Lo deseable para nuestro país no sería llegar a políticas inmobiliarias de cero arrendamientos, en razón de que no se cuenta y no es factible contar con el stock inmobiliario para ello. Así, dentro del Programa de Control y Aprovechamiento Inmobiliario Federal, una de las acciones estratégicas está encaminada a reducir el monto de los arrendamientos, así como a aprovechar en forma óptima los inmuebles federales que prestan un servicio público. El reto que tiene el INDAABIN como ente rector de la política inmobiliaria es avanzar hacia un balance óptimo entre la enajenación de inmuebles que no son aptos para un servicio público, y la disponibilidad de los inmuebles que han entrado al patrimonio inmobiliario federal. Es decir, una política inmobiliaria, desde un ángulo transversal, tendría que concebirse en términos de su adaptabilidad a las nuevas necesidades que imponen las reformas estructurales para que se vean reflejados en un mejor manejo de los recursos inmobiliarios y, por ende, en la calidad de vida de la población.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el valor de los bienes inmuebles federales, infraestructura y construcciones en proceso ascendió a 638 mil 633 millones de pesos en 2013, mientras que en 2012 el monto fue de 564 mil 264 millones de pesos, es decir, entre 2013 y 2012 el

¹⁵ Véase Programa de Control y Aprovechamiento Inmobiliario Federal publicado.

valor contable del patrimonio inmobiliario federal registró un incremento de 13%.¹⁶ Como parte de las reformas al marco jurídico que se han aprobado por el Congreso Mexicano en los últimos años, los bienes nacionales en su mayor parte tienen que reportarse para efectos de valor en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal conforme lo establece la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG),¹⁷ por lo que en un periodo razonable se conocerá con mayor veracidad a cuánto asciende el valor del patrimonio inmobiliario federal; es decir, se podrá saber el valor total de los inmuebles de la administración pública federal centralizada, de la paraestatal, así como de los organismos públicos dotados de autonomía constitucional.

Los entes públicos deberán llevar a cabo el levantamiento físico del inventario de los bienes inmuebles, el cual deberá estar debidamente conciliado con el registro contable, y no podrá establecerse un valor inferior al catastral, por lo que la valoración del patrimonio a que se refiere el artículo 27 de la LGCG será determinado por el INDAABIN mediante un avalúo¹⁸ conocido como paramétrico, que es el valor a registrar en la Contabilidad Gubernamental para los bienes inmuebles de la Federación y de sus entes públicos, que deben llevar los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; los entes autónomos de la Federación y de las entidades federativas, los ayuntamientos de los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y las entidades de la Administración Pública Paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales.

El inventario del patrimonio inmobiliario actual ha sido el resultado de una tarea corresponsable con toda las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal a partir de una serie de procesos históricos de adquisiciones a través de compra, expropiaciones, donaciones, permutas, fusiones, subdivisiones, adjudicaciones judiciales, etc. A lo anterior se suman los templos e iglesias como producto de la desamortización de los bienes eclesiásticos de 1861.

En los últimos años, el concepto de gestión inmobiliaria ha buscado enfocarse en la administración moderna y transparente, en donde se rinda

¹⁶ Véase el sitio web: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2013/doc/t2/GF.01.01.vd.pdf. Consultado: 11 de diciembre de 2014.

¹⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2008.

¹⁸ ACUERDO que reforma las Principales Reglas de Registro y Valoración del Patrimonio (Elementos Generales) publicado el 27 de diciembre de 2010, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 08 de agosto de 2013.

cuentas a la ciudadanía de cómo se administran los recursos públicos y cuya motivación central tienda a la consecución del óptimo aprovechamiento y eficaz administración, lo cual refiere al “pleno uso”¹⁹ de los inmuebles que son utilizados para la atención y prestación de servicios públicos.

La noción de “pleno uso” refiere a que la totalidad de los inmuebles aptos para su funcionamiento se utilicen para la prestación de los servicios públicos a los que estén destinados conforme a los usos de suelo permitidos por las autoridades locales. De esta forma, se puede considerar que su pleno uso no sucede cuando, derivado de un dictamen de aprovechamiento, se desprende que:

- No se ocupan por la entidad usuaria (destinataria).
- El uso total y/o parcial del bien inmueble es distinto a los propósitos de la dependencia y entidad de gobierno –y no se trata de una concesión–.
- Siendo una concesión, el beneficio obtenido (económico y/o social) no tenga claridad en su destino y/o aplicación, particularmente para beneficios comunes y/o sociales.
- Los costos económicos superan el “beneficio social”.
- No se aprovechan las plusvalías del suelo generadas por los bienes inmuebles (valor de oportunidad).

Una forma común para buscar la optimización de la ocupación de espacios está vinculada con la proporción de espacio ocupado por servidor público, sin embargo, con la evidencia empírica que se presentará más adelante, se puede observar que en otros países, como en España, sus políticas inmobiliarias buscan disminuir los gastos de mantenimiento de los inmuebles públicos.²⁰ El ejemplo es claro para México, ya que las medidas de austeridad presupuestal decretadas al inicio de la administración 2013-2018 buscan reducir el gasto de operación del gobierno.²¹

¹⁹ Por “pleno uso” se entiende lo dispuesto en el numeral 118 del *Manual de Recursos Materiales y Servicios Generales*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2015, respecto a que el INDAABIN determina, de acuerdo con las características de algún inmueble federal, si es susceptible del mejor aprovechamiento posible y satisfaga las necesidades inmobiliarias.

²⁰ Véase el Programa para la puesta en valor de los activos inmobiliarios del Estado. *Plan de Racionalización del Patrimonio Inmobiliario de la Administración General del Estado*. Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales de 8 de marzo de 2012. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Reino de España.

²¹ Véase el Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de diciembre de 2012.

El gobierno debe contar con los bienes inmuebles adecuados y suficientes para dar cumplimiento a sus objetivos, los cuales deben redundar en el beneficio común y equitativo de todos los mexicanos. Asimismo, dada la condición y disposición finita de esos bienes, cada vez más es indispensable poner énfasis en el aprovechamiento de esos bienes, bajo un esquema de sustentabilidad, transparencia e, incluso, de austeridad sin menoscabo del cumplimiento de sus responsabilidades. Uno de los mayores y actuales retos en materia inmobiliaria es implementar acciones para que los edificios sean más eficientes en el consumo energético y más sustentables. Recientemente, el gobierno federal ha emitido unos lineamientos para reducir el consumo energético en todos los inmuebles federales –propios y arrendados–, particularmente en aquellos con una superficie mayor a 1,000 metros cuadrados de construcción.²²

Uno de los gastos energéticos más importantes de los edificios es el derivado del aire acondicionado. Al respecto, los inmuebles federales deberán implementar a mediano y a largo plazos películas térmicas para reducir este tipo de consumo. De acuerdo con la Cuenta Pública de la Hacienda Federal, se estima que el gasto en consumo eléctrico por parte del Gobierno Federal en 2010 fue de 3,079 millones de pesos, y tan sólo cuatro años después pasó a 6,392.8 millones de pesos.²³

Por otro lado, los gobiernos deben buscar formas más racionales e inteligentes para utilizar los inmuebles; es decir, las estructuras burocráticas se transforman a una mayor velocidad que las estructuras físicas que significan los inmuebles. El desarrollo de las TIC's en algunos países muestran que la oficina ya no jugará un papel determinante dentro del contexto laboral en razón de que la tecnología *on line* sustituirá de manera creciente el trabajo humano (Rifkin, 2000). El dilema que enfrentará a mediano y a largo plazos la administración inmobiliaria federal será conciliar hasta dónde y en qué actividades del gobierno se pueden desvincular de una localización física y que permitan reducir los espacios y superficies requeridos para el desarrollo de las actividades burocrático-administrativas.

Al respecto, se dependerá en gran medida del grado de penetración de las tecnologías de la información en la sociedad y en la implementación de modelos gerencialistas de corte posburocrático; es decir, si la organización del Estado requiere de un menor uso de instalaciones e inmuebles para que los ciudadanos puedan ingresar sus demandas

²² Véase las Disposiciones Administrativas de carácter general en materia de eficiencia energética en los inmuebles, flotas vehiculares e instalaciones industriales de la Administración Pública Federal 2015 publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de marzo de 2015.

²³ Cuenta Pública de la Hacienda Federal. Ejercicios Fiscales 2010-2014. Para el valor en el Ejercicio Fiscal 2014, del concepto 31101, sólo se considera en la Cuenta Pública, el gasto ejercido para los Ramos Administrativos excluyendo a las Entidades de Control Directo, las cuales son IMSS, ISSSTE, CFE, PEMEX Consolidado.

sociales o que la tramitación de diversos servicios pueda realizarse mediante la utilización intensiva de las redes de telecomunicación, se abre la posibilidad de que nuevas formas de gobernanza democrática deriven hacia lo que se ha denominado “la reinención del lugar del trabajo” que algunos señalan como una nueva forma de organización de lo público que implica “trabajar más allá de los muros” (Hardy *et al.*, 2008).

En este sentido, cualquier acción encaminada a optimizar el uso de los bienes inmuebles disponibles de la Federación derivaría en importantes ahorros para el erario federal, recursos que podrían reorientarse a otros sectores para lograr mayores beneficios sociales. En otras palabras, el gobierno no debe mantener inmuebles que no le son útiles o que no son aprovechados por algunos de sus organismos; es decir, será necesario enajenarlos para obtener ingresos públicos, así como aprovechar los inmuebles que por sus características pueden ser aptos para un servicio público y que se encuentran en desuso.

Hacia una agenda inmobiliaria federal

La reinención del lugar de trabajo como se le ha denominado al impacto de los medios de comunicación, a la provisión de tecnologías avanzadas para el acceso a la información en cualquier parte, creciente número de consumidores jóvenes de tecnología y un incremento de la competencia, conduce a nuevas formas de liderazgo (Ross, 2014). En una suerte de posmodernidad inmobiliaria, Thompson y Ressler (2014), dentro del proyecto *Results-Only Work Environment or ROWE*, **hablan de la flexibilidad de la cultura del lugar de trabajo**, establecer medidas y objetivos basados en resultados, como una estrategia donde los empleados sean evaluados por su desempeño, no por su trabajo presencial en los espacios de oficinas. Esto refiere a un cambio de paradigma inmobiliario, por “lo que significa crear nuevas formas de vida sustentables y trabajar para usar menos recursos que produzcan daños al ambiente. Atraer la mejor mano de obra calificada para ofrecer un mejor ambiente e infraestructura de trabajo” (O'Donnell: 2008).

Hardy *et al.* (2008: 28) nos dice que las implicaciones de la virtualización del poder de los sistemas de cómputo están cambiando el paisaje del lugar tradicional de trabajo que ha sido la oficina. Y en general muchas organizaciones están redefiniendo la estrategia de trabajo con ayuda de las tecnologías y las aplicaciones disponibles. El uso de la tecnología en el escritorio llegó para simplificar el trabajo en la oficina, lo que permite más espacio en el escritorio, menos consumo de energía, menos tensión, menos ruido y menos polvo. Se ha denominado “inteligencia virtual” a una amplia gama de posibilidades

donde la gente puede trabajar de manera flexible, accediendo a los recursos de la computadora sin necesidad de un espacio fijo o una oficina.

Conviene revisar en qué medida el cambio de paradigma inmobiliario pudiera estar relacionado con el uso de dispositivos móviles por persona, así como el grado de penetración de las computadoras y del Internet, de tal manera que resulta crucial medir el grado de qué tan “informatizada” se encuentra una sociedad, particularmente el caso mexicano. Como bien señala Hardy *et al.* (2008: 28), la incorporación de nuevas tecnologías, como cámaras web, sistemas de voz y datos, computadoras personales, teléfonos móviles y dispositivos USB, reduce en gran medida la movilidad territorial; por lo tanto, los efectos de la nueva conectividad refiere a que el tiempo de trabajo puede ser a cualquier hora y desde cualquier lugar.

En el numeral 141 del *Manual de Recursos Materiales y Servicios Generales* que regula la gestión inmobiliaria federal se establece una clasificación de inmuebles susceptibles de ser arrendados, que son las oficinas públicas para uso administrativo, es decir, aquéllas en las cuales las Instituciones Públicas realizan actividades relacionadas con el cumplimiento de sus atribuciones y no proporcionan de manera preferente atención directa al público, y que bien pudiera prescindirse del personal en el sitio laboral.

Asimismo, existen oficinas públicas de atención al público que son aquéllas en las cuales las Instituciones Públicas, principalmente, proporcionan al público servicios o reciben de éstos el pago de contribuciones, por lo que son imprescindibles en la relación de las autoridades con el ciudadano. Por último, existen las oficinas públicas para la presentación de servicios, que son aquéllos inmuebles para el almacenamiento de bienes muebles, terrenos, naves industriales y demás inmuebles que se utilicen para la operación de los servicios a cargo de las Instituciones Públicas y que no correspondan a los anteriores.

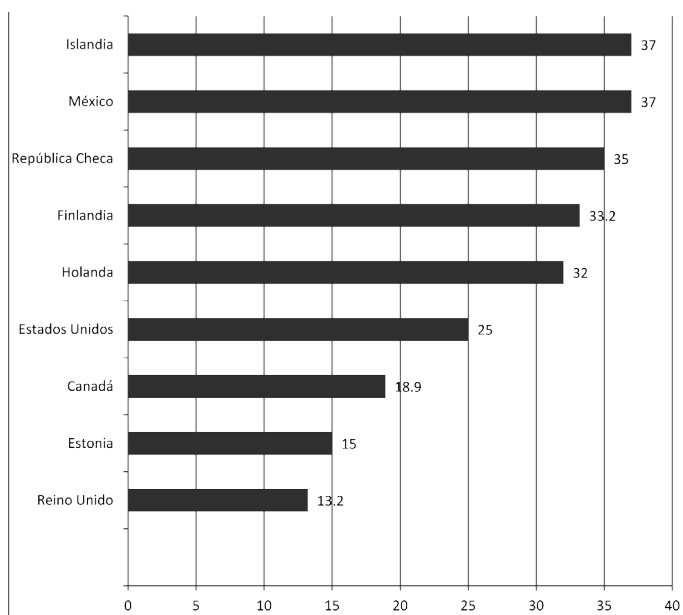
Al revisar algunos indicadores sobre el grado de desarrollo de la sociedad de la información en los países que forman la red de organismos administradores de inmuebles públicos, conocida como *The Workplace Network* (TWN),²⁴ en donde participa México junto con otros 14 países, sin duda, los resultados muestran cómo diversos países europeos mantienen altos grados

²⁴ La organización TWN fomenta el asociacionismo, intercambio de ideas, de estrategias y soluciones sobre la política pública para la sustentabilidad e innovación inmobiliaria. Para mayor información, véase la página web <http://www.theworkplacenetworg.org/index.asp>

de accesibilidad y conectividad mediante las redes de información, lo cual, como se verá más adelante, ha generado cambios en el uso y aprovechamiento de los recursos económicos y materiales, particularmente en la administración de los inmuebles y del funcionamiento de la infraestructura.

Tanto en el Reino Unido como en Estonia se registran los niveles más bajos de ocupación de metros cuadrados por servidor público: 13.2 y 15 (gráfica 1), respectivamente, pero sobresale que el número de personas que usa computadoras y red de Internet (mediante una computadora, *smartphone* o televisión digital a través de una red fija o móvil) es de los más altos a nivel mundial. En el Reino Unido hay 84 usuarios de Internet por cada 100 habitantes y en Estonia existen 74 por cada 100. En Estonia, el número de suscripciones de servicios de telefonía celular móvil es de 160 por cada 100 habitantes y el porcentaje de la población que usa Internet es del 79%, lo cual habla de que los trámites con el gobierno se pueden realizar desde los dispositivos móviles con acceso a Internet (cuadro 1).

Gráfica 1. Metros cuadrados por servidor público en países seleccionados de la TWN



Fuente: elaboración propia con información de TWN

Cuadro 1. Indicadores sobre la sociedad de la información en los países de la TWN

	Uso por cada 100 habitantes		Calidad		Cobertura	
	Usuarios de computadoras	Usuarios de Internet	Subscripciones de internet de banda ancha fija por cada 100 habitantes	Bits de ancho de banda de internet internacional por segundo per cápita	Subscripciones a telefonía celular móvil por 100 habitantes	Individuos usuarios de internet como % de la población
	2010	2010	2010	2010	2012	2012
Australia	ND	75.9	24.15	31,392	106	82
Brasil	44.1	40.7	6.81	5,130	125	50
Canadá	ND	81.3	29.71	43,955	80	87
Dinamarca	89.9	88.8	37.72	126,194	118	93
Estonia	75.6	74.2	25.1	17,164	160	79
Finlandia	88.7	86.9	28.57	93,214	172	91
Irlanda	72	69.8	21.04	44,693	107	79
Japón	66.9	77.6	26.71	12,293	111	79
México	40.1	31.1	9.98	2,272	83	38
Países Bajos	91.7	90.7	38.1	139,986	118	93
Noruega	93.8	93.3	35.26	102,270	117	95
Sudáfrica	ND	12.3	1.49	211	131	41
Suecia	92.8	90	31.85	213,265	125	94
Reino Unido	86.7	84.7	31.46	112,482	135	87
Estados Unidos	ND	74.2	27.71	29,093	95	81
Nota: No se incluyó a Islandia.						

Fuente: The World Bank, World Development Indicators 2012 y 2014

Sin duda, la adaptación de las estructuras burocráticas hacia una mayor informatización de sus procesos y reducir la presencia física de las personas en las oficinas estará sometida (y así debería ser) al escrutinio minucioso para eliminar cualquier práctica de abuso que implica ostentar un puesto o cargo público. Seguramente, se dispararán otros mecanismos de control sobre las labores de los burócratas y las tareas para el diseño de la evaluación a partir de resultados se convertirán en una importante herramienta.

México tiene el promedio más alto de ocupación entre los miembros de la organización TWN que es de 37 metros cuadrados por servidor público. Es difícil predecir si la ampliación de las tecnologías de la información y el uso de redes móviles en México logrará a mediano y a largo plazos una reducción de los metros ocupados por servidor público en cuanto a la disminución de oficinas públicas para uso administrativo, ya que la velocidad y la rapidez del Internet es de las más bajas de la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económico (OCDE), por lo que esta tendencia global difícilmente implicaría reducir las brechas de acceso a los bienes informáticos y a los servicios de Internet que actualmente definen las condiciones de desarrollo social y económico de las regiones del territorio nacional.

En 2010, había tan sólo 40 usuarios de computadoras por cada 100 habitantes y 31 usuarios de Internet por cada 100 habitantes. Las suscripciones de Internet de banda ancha fija ascendieron a 9.98 por cada 100 habitantes, lo cual está muy lejano de las 27.71 suscripciones que existen en los Estados Unidos o de las 29.71 que están registradas en Canadá. En 2012, había 83 suscripciones de telefonía celular por cada 100 habitantes y el porcentaje de usuarios de Internet representó el 38% del total de la población, el cual está muy lejos del promedio de los países de la TWN que es casi de 80% de usuarios con relación a la población total.

Evidentemente, las reformas estructurales en materia de Telecomunicaciones de 2014, al tener como objetivo explícito el que el Estado garantice el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet, el uso y el aprovechamiento del patrimonio inmobiliario federal, juegan un papel central en el fortalecimiento de las políticas de accesibilidad a las redes de la información y de competencia de este sector.

Los inmuebles históricos tienen el problema de que el grosor de los muros de mampostería y las losas de viguería no permite optimizar las líneas de Internet inalámbrico. Sin embargo, no solamente producirá una reducción de precios y tarifas, sino que a mediano y a largo plazos las formas de organización burocrático administrativa se irán ubicando en una órbita de un avance en la digitalización y mayor distancia física (pero a su vez habrá conectividad virtual) entre los servidores públicos y los ciudadanos como clientes de los servicios del Estado.

Con esta reforma se busca sentar las bases para que no sólo los inmuebles de la Administración Pública Federal, sino los derechos de vía de las vías generales de comunicación, la infraestructura asociada a estaciones de radiodifusión, las torres de transmisión eléctrica y de radiocomunicación, las posterías en que estén instalados cableados de distribución eléctrica, así como los postes y ductos, entre otros, estén disponibles para el uso y el aprovechamiento de todos los concesionarios que participen como

ofertantes de los servicios de telecomunicaciones para la población. Sin duda, hay grandes desafíos, retos y áreas de oportunidad que se abrirán conforme exista una coordinación entre las necesidades inmobiliarias de la Administración Pública Federal y el desarrollo de la sociedad de la información en México, lo cual será parte del reflejo del desarrollo social, económico y tecnológico al que se aspira lograr.

Conclusiones

El patrimonio inmobiliario federal mexicano aporta valor económico y coadyuva a la realización de las actividades medulares del Estado en razón de calidad y cobertura de los servicios públicos que debe proveer a la población. El papel que representan los inmuebles federales dentro de las ciudades es esencial para elevar el potencial de crecimiento económico en razón de las posibilidades que reviste el pleno aprovechamiento de los espacios públicos y la infraestructura física instalada.

Resulta fundamental instrumentar una administración moderna y transparente que posibilite saber con exactitud qué se tiene, dónde y a cuánto asciende el valor del patrimonio inmobiliario federal, así como regularizarlo administrativamente, lo cual requiere de la participación cada vez más activa de todas las instituciones públicas. Al día de hoy sigue la administración pública federal dependiendo de los arrendamientos de oficinas públicas para uso administrativo, lo cual, sin duda, es un área de oportunidad para que se reduzca el gasto de operación gubernamental. En este sentido, México tiene que reducir el número de metros ocupados por servidor público, buscar optimizar el stock inmobiliario existente y modernizar los inmuebles que sean susceptibles de ello.

Las tareas de gestión y administración de los bienes inmuebles públicos, particularmente de la federación, se han venido transformando en nuestro país. Ya no se trata exclusivamente de registrarlos y valuarlos, sino de verdaderamente administrarlos. El reto del actual INDAABIN es brindar mayor certeza y transparencia en los procesos de adjudicación (destinos) y enajenación de los inmuebles, simplificar los trámites administrativos de esos procedimientos, brindar mayor equidad en la toma de decisiones para el mejor aprovechamiento de los inmuebles, promover junto con los otros órdenes de gobierno aquellas tareas de mejoramiento para el desarrollo local. Todo ello para conseguir un óptimo aprovechamiento de los inmuebles federales, así

como un manejo responsable y racional de los recursos económicos asociados a su mantenimiento y conservación.

En la medida en que las tecnologías de la información sean herramientas de uso generalizado por parte de la población se producirán cambios en las tendencias vinculadas al uso del lugar de trabajo burocrático, lo cual podría anticipar una ruta hacia una menor utilización de las oficinas públicas para uso administrativo y de una paulatina entrada de nuevas formas de organización y administración de los inmuebles públicos federales.

Bibliografía

- Cuauhtémoc, G., A., 2006: *Evolución de la regulación jurídica y de la organización administrativa sobre la administración y valuación de los bienes nacionales*, México: INDAABIN, julio, s/c: mimeo.
- Delgadillo, G., L., H. y Espinosa M., L., 2004: *Compendio de derecho administrativo*. Segundo Curso, México: Porrúa.
- Delgadillo, G., L., H. y Espinosa M., L., 2012: *Elementos de derecho administrativo*. Segundo Curso, México: Limusa.
- Fernández, R., J., (Coordinador), 2011: *Estudios de derecho urbanístico*, México: UNAM-Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho-Facultad de Estudios Superiores ACATLÁN.
- Fernández, R., J., (Coordinador), 2012: *Estudios Jurídicos sobre Administración Pública*, México: UNAM-BUAP.
- Fraga, M., 1998: *Derecho administrativo*, México: Porrúa.
- Hardy, B., 2008: *Working beyond walls. The government workplace as an agent of change*, U.K.: Office of Government Commerce.
- Grubisic, M., Mustafa N. y Gorana R., 2009: "Towards efficient public sector asset management", en *Financial Theory and Practice*, vol. 33, Número 3, pp. 329-362.
- Lustig, N., 2001: México: "Hacia la reconstrucción de una economía", en Martínez M., R., 2009: *Derecho administrativo*, FCE, México. 1^{er} Curso, México: Oxford University Press.
- Lustig, N., 2009: *Derecho administrativo*, 2^o Curso, México: Oxford University Press.
- O'Donnell, G., S., 2008: "Foreword", en Hardy Bridget et al. *Working beyond walls. The government workplace as an agent of change*.
- SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2013: consultado en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2013/doc/t2/GF.01.07.vd.pdf
- Rifkin, J., 2000: "La era del acceso. La revolución de la nueva economía", en Ross, P., 2014: *The year of workplace reinvention*, México: Paidós, consultado en http://www.huffingtonpost.com/pam-ross/workplace-reinvention_b_4541805.html
- The World Bank, 2012: *World Development Indicators 2012*.
- The World Bank, 2014: *World Development Indicators 2014*.
- Thompson J. y Cali R., 2014: *Results-Only Work Environment™ or ROWETM*, consultado en <http://gorowe.com/pages/about-rowe>.