

GIGAPP

Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Vol. 6 Año (2019) Núms. 135-139, págs.447-524

- Torres Téllez, Jonathan
Montero Soler, Alberto
Quaresima, Giuseppe Viviendas vacías: Situación actual en España y políticas públicas para incentivar su ocupación (2019-135 págs. 447-469)
- Díaz Gómez, Laura Virginia Crecimiento económico sostenible y distribución de las riquezas en el marco de los ODS y la Agenda 2030: Caso República Dominicana (2019-136. págs. 470-485)
- Ojeda Callisaya, Pamela J. Políticas para la implementación de los ODS en el ámbito local: El caso del Plan de Desarrollo Municipal La Paz, Bolivia 2040 (2019-137. págs. 486-499)
- Rodríguez Gonçalves, Elena Empleabilidad de personas con discapacidad: Una breve mirada al caso español (2019-138. págs. 500-510)
- Martínez Prats, Germán et al. Análisis del método de cálculo de la balanza comercial de mercancías de México que genera el INEGI (2019-139. págs.511-523)



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP Estudios Working Papers es una publicación de la
Asociación Grupo de Investigación en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas

www.gigapp.org

Consejo de Dirección

Ricardo García Vegas. URJC. España.
(Director)

César Nicandro Cruz-Rubio. GIGAPP. España
Palmira Chavero-Ramírez. FLACSO. Ecuador
Cecilia Güemes. UC3M. España.
José A. Hernández-Bonivento. ICHEM. Chile
Álvaro Ramírez-Alujas. INAP. U. Chile

Comité Editorial

Victoria Alsina Burgues. KSG. USA
Roberto Castellanos Cereceda. UNAM . México
César Nicandro Cruz-Rubio, GIGAPP. España
Cristiana Freitas. UnB. Brasil.
Flavia Galvani Silva. FOG. España
Leandro Grass Preixoto. UnB. Brasil
Efrén Guerrero Salgado. PUCE. Ecuador
José A. Hernández Bonivento. ICHEM. Chile
Juana López Pagán. FOG. España
Diego Pablo Pando. UNSM. Argentina
Erika Rodríguez Pinzón. UNIR. España.



Licencia 4.0 (España) Creative Commons.
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/es/>

ISSN 2174-9515



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP
Estudios / Working Papers

Viviendas vacías: Situación actual en España y políticas públicas para incentivar su ocupación

Torres Téllez, Jonathan

Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, España

✉ jonathantorrestellez@gmail.com

Montero Soler, Alberto

Universidad de Málaga, España

✉ alberto.montero@uma.es

Quaresima, Giuseppe

Universidad de Málaga, España

✉ peppequare@gmail.com

Documento recibido:	10 diciembre 2018
Aprobado para publicación:	15 octubre 2019

Resumen

En este artículo se aborda la situación de la vivienda vacía en España a partir de los datos censales. Analizaremos las intervenciones públicas para enfrentar este problema desde la desfinanciarización, es decir, planteando cuáles serían las políticas públicas que desincentivan o sancionan el uso de la vivienda como activo financiero de una forma eficiente. Los instrumentos desarrollados para hacer frente a este fenómeno son variados: combinan incentivos, sanciones e intervenciones directas de expropiación. Además de la reflexión sobre la adecuación de las medidas implementadas, ofrecemos una discusión sobre la eficacia de estas medidas a la luz de las experiencias en otros países. Finalmente se proponen recomendaciones para el caso español.

Palabras clave

Viviendas vacías, crisis económica, políticas públicas, desmercantilización

Resumo

Este artigo aborda a situação de moradias vazias na Espanha com base em dados do censo. Analisaremos intervenções públicas para lidar com esse problema a partir da financeiriza-

ção, ou seja, levantando quais seriam as políticas públicas que desencorajam ou sancionam o uso da habitação como um ativo financeiro de maneira eficiente. Os instrumentos desenvolvidos para lidar com esse fenômeno são variados: combinam incentivos, sanções e intervenções diretas de expropriação. Além da reflexão sobre a adequação das medidas implementadas, oferecemos uma discussão sobre a eficácia dessas medidas à luz das experiências em outros países. Finalmente, são propostas recomendações para o caso espanhol.

Palavras - chave

Moradias vazias, crise econômica, políticas públicas, des-comercialização.

Abstract

This paper addresses the situation of empty housing in Spain based on census data. We will analyze public interventions to deal with this problem from financialization, that is, what public policies would be that discourage or sanction the use of housing as a financial asset in an efficient way. The instruments developed to deal with this phenomenon are varied: they combine incentives, sanctions and direct expropriation interventions. In addition to the reflection on the adequacy of the measures implemented, we offer a discussion on the effectiveness of these measures in the light of experiences in other countries. A set of recommendations are proposed for the Spanish case.

Keywords

Empty housing, economic crisis, public policies, de-commercialization.

1. Introducción

El “problema de la vivienda”, entendido como la existencia de un desajuste entre la necesidad de alojamiento de la población y la disponibilidad de viviendas dignas de tal nombre constituye un fenómeno ampliamente extendido en las sociedades occidentales como consecuencia, esencialmente, de que la vivienda ha dejado de ser tratada (o nunca ha llegado a ser tratada) como un derecho social que debe ser satisfecho desde el sector público y ha adquirido una dimensión mercantil en donde prima su consideración en tanto que es un bien económico sometido, con mayor o menor intensidad, a las leyes del mercado.

Evidentemente, para poder conocer con profundidad esta situación se hace necesario disponer de una información más precisa acerca de la realidad inmobiliaria en sus diferentes dimensiones con el objetivo de informar adecuadamente sobre los cambios en las políticas públicas con el fin de que éstas contribuyan a reforzar la concepción de la vivienda como la base material de un derecho social frente a su visión mercantilizada y tratar de paliar, en la medida de lo posible, las consecuencias de todo orden que esta segunda perspectiva ha tenido sobre la economía, la sociedad y el territorio.

Para ello se precisa tener toda la información posible acerca del parque de viviendas existente, dividiéndolo en las categorías adecuadas a partir de sus características fundamentales y sus condiciones de uso. Esta necesidad no es menor, por lo que la cuestión de la definición y cuantificación de los distintos tipos de Viviendas No Principales que se recogen en los Censos de Viviendas no es una mera disquisición teórica sino

que tiene repercusiones sociales concretas, máxime cuando la crisis económica agudizó las necesidades habitacionales de una población que no puede satisfacer por sí misma su derecho a una vivienda digna.

De hecho, la crisis puso de manifiesto que la situación del parque inmobiliario español resulta una anomalía a nivel europeo tanto por el número de viviendas vacías y secundarias existentes como porque la presencia de estas no ha evitado incrementos continuados de precios durante los años de la burbuja inmobiliaria.

En este sentido, en esta ponencia expondremos la anomalía del caso español en lo que a viviendas desocupadas se refiere en relación con el contexto europeo y abordaremos, a continuación, una revisión de la regulación desarrollada para tratar de prevenir ese fenómeno, tanto en España como en el resto de Europa, con la finalidad de conocer cuáles son las posibles líneas de intervención pública desarrolladas al respecto y valorar cuáles podrían ser más apropiadas para el caso español.

2. Problemas metodológicos para determinar el censo de Viviendas no Principales (secundarias y vacías) e implicaciones para el diseño de políticas públicas

Para estudiar y analizar el fenómeno de la vivienda en España contamos esencialmente con dos fuentes estadísticas: los sucesivos Censos de Población y Viviendas elaborados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y, ya en los últimos años, la estimación del Parque de Viviendas realizada por parte del Ministerio de Fomento.

Sin embargo, a pesar de la existencia de dos fuentes estadísticas oficiales, hay una evidencia puesta de manifiesto de forma generalizada entre los investigadores de la situación de la vivienda en España y que Vinuesa (2008) sintetiza con meridiana claridad: existe un inaceptable déficit de información sobre el parque de vivienda existente en España que se extiende tanto a la evolución de las cifras de vivienda, construcción y suelo como a las relacionadas con los precios en el mercado. En este trabajo se usarán tanto los datos como las categorías y la terminología empleadas en los Censos elaborados por el INE. Estos no sólo permiten distinguir y homogeneizar los diferentes tipos de vivienda y sus usos sino que, además, facilitan la realización de análisis comparados, tanto desde una perspectiva temporal para el caso de España como de la situación a nivel internacional, cuando así sea necesario.

Pues bien, el grueso del parque residencial está integrado por las Viviendas Familiares Convencionales y dentro de las mismas la distinción censal fundamental es la que se establece entre las "Viviendas Principales" y las "Viviendas No Principales", las cuales, a su vez, se clasifican en un ulterior desglose en "Viviendas Secundarias", "Viviendas Vacías" y "Viviendas No Principales de otro tipo".

La distinción entre Viviendas Principales y Viviendas No Principales es metodológicamente clara desde el punto de vista censal. Mientras que la **Vivienda Principal** se define como una "*vivienda familiar convencional que es lugar de residencia habitual de una o más personas*" y, por lo tanto, es utilizada como residencia permanente por un hogar; la **Vivienda No Principal** se define como una "*vivienda familiar convencional que no es residencia de ningún grupo humano y que o bien se ocupa durante cortos periodos de tiempos (Viviendas Secundarias o Viviendas No Principales de otro tipo) o bien permanece vacía (Vivienda vacía)*" (Vinuesa, 2008: 18).

Como puede apreciarse, uno de los problemas metodológicos esenciales para el correcto conocimiento del parque inmobiliario español es la utilización de criterios muy heterogéneos para la definición y concreción de esas categorías (Vinuesa, 2008: 14).

Así, resulta problemático que gran parte del parque inmobiliario se defina en función de sus modos e intensidades de uso (como ocurre con las Viviendas Colectivas y con las Secundarias y Vacías). Ello no sólo dificulta un conocimiento preciso del parque inmobiliario y de sus condiciones de uso efectivo sino que también dificulta el diseño y aplicación de políticas públicas al respecto.

De hecho, es en el ámbito de las Viviendas No Principales cuando la problemática sobre la falta de una definición precisa de los diferentes grupos censales de viviendas que integran dicha categoría se pone de manifiesto con mayor intensidad¹. La razón es que la consideración de una vivienda dentro de ese grupo no queda objetivada censalmente sobre la base de una serie de parámetros de identificación concretos, esto dificulta su concreción estadística y convierte la determinación de su naturaleza en responsabilidad del agente censal que, huérfano de parámetros de identificación objetivos, utiliza su criterio personal como único baremo.

De esa forma, esas carencias metodológicas a la hora de la definición de las diferentes categorías de Viviendas No Principales, de criterios objetivos que permitan determinar exactamente cuál está siendo su uso y de mecanismos de seguimiento y control a lo largo del tiempo de dicho uso, tornan la identificación y cuantificación de una parte muy significativa del parque de viviendas español en una cuestión problemática, cuando no arbitraria, y se traduce en un desconocimiento relativo de la realidad precisa de ese grupo de viviendas.

Lo grave es que este problema se amplifica en el caso de las Viviendas No Principales como consecuencia de la alta variabilidad de las funciones y usos a los que las mismas están sometidas, lo que dificulta una interpretación unívoca del fenómeno de las viviendas vacías en España (Vinuesa, 2008). Es por ello que la concreción precisa de qué es jurídicamente una vivienda vacía y, posteriormente, su identificación administrativa y el seguimiento de sus usos a lo largo del tiempo constituyen la base de partida esencial para poder actuar desde las administraciones a favor de la cobertura de dicho derecho, sobre todo porque se trata de un parque ocioso -y, en España, cuantitativamente muy importante- de viviendas susceptibles de ser puestas al servicio de la satisfacción de dicho derecho.

La cuestión de la definición y cuantificación de los distintos tipos de Viviendas No Principales no es, por tanto, una mera disquisición teórica sino que tiene repercusiones sociales concretas, máxime cuando la crisis económica agudizó las necesidades habitacionales de una población que no podía satisfacer por sí misma su derecho a una vivienda digna.

Desde esa perspectiva, habría que pensar en las Viviendas No Principales -y, especialmente, en aquellas que se encuentran vacías- como viviendas con finalidad potencialmente social, debiendo ser objeto prioritario de atención por parte de las políticas públicas de vivienda desde donde se debería incentivar su incorporación a la oferta efectiva de espacios habitacionales destinados a satisfacer dicha necesidad, forzando la preeminencia de la función social de la vivienda frente a una interpretación absoluta del derecho de propiedad.

El problema es que ni siquiera por vías indirectas se puede llegar a determinar adecuadamente la naturaleza y uso al que está siendo destinado el parque de Viviendas No Principales. Así, podría accederse a un mejor conocimiento del mismo cruzando la información que proporciona el Censo de Población y Vivienda en ma-

¹ Puede verse, al respecto, Rodríguez (2005).

teria de localización de esas viviendas, antigüedad de las mismas o su estado de conservación² con información sobre las causas de desocupación pero, sin embargo, esta última información no existe en España.

Y, además, el problema se agrava si se tiene en cuenta la naturaleza dinámica del fenómeno y se contrasta con el carácter estático y discontinuo de la información estadística sobre el parque de viviendas que proporcionan tanto el Instituto Nacional de Estadística como el Ministerio de Fomento.

En efecto, el análisis de la información suministrada por los censos tan sólo puede realizarse en términos de stocks, siendo necesario para un correcto conocimiento del fenómeno disponer de análisis dinámicos, en términos de flujos y tiempos de ocupación y desocupación durante los periodos intercensales. Sin un estudio dinámico es imposible comprender la dirección y tendencia de las modificaciones en dicho parque y evaluar los cambios en las categorías involucradas. Y ello es más necesario si cabe en el caso de las Viviendas Vacías dada la presunta naturaleza transitoria de su condición, puesto que, como ha recalcado Vinuesa (2008:19),

"la idea de vivienda desocupada o vacía hace referencia a una situación temporal y por tanto cambiante que conduce al concepto de flujos o número de viviendas que pasan a estar vacías o que dejan de estarlo a lo largo de un determinado periodo de tiempo".

Por lo tanto, y de forma sintética, pueden destacarse, de entrada, tres grandes dificultades para analizar la naturaleza y uso del parque de viviendas en España: a) los problemas metodológicos derivados de la carencia de homogeneidad en el uso de los criterios para identificar las diferentes categorías de viviendas que integran el parque inmobiliario; b) la limitada información estadística de la que se dispone, estando la mayor parte de ella concentrada en los datos suministrados por los Censos de Población y Vivienda que, como es sabido, son de periodicidad decenal; y c) y, como consecuencia de lo anterior, la imposibilidad de analizar el fenómeno en una clave dinámica, de flujos de ocupación y desocupación de las viviendas vacías, debiéndose limitar el análisis a su dimensión estática o de stocks.

3. La dimensión europea del fenómeno de las viviendas vacías y el caso particular de España

La crisis económica ha puesto de manifiesto con total crudeza que los problemas derivados de la mercantilización de la vivienda tienen dimensión europea. Sin embargo, esta afirmación, con ser cierta, no puede ocultar que existen diferencias significativas a nivel de Estados en lo que a tratamiento de la vivienda se refiere y, por tanto, también existen diferencias entre ellos en relación con el tipo de políticas de vivienda que se diseñan e instrumentan para dar contenido sustantivo (o no) a ese derecho social.

Entre los problemas provocados por el tratamiento mercantilizado de la vivienda destaca, por la sinrazón económica, social y ecológica que implica, el fenómeno de las viviendas vacías. Un fenómeno cuya gravedad social aumenta conforme va incrementándose el desequilibrio existente entre el número de viviendas vacías y el número de personas sin hogar en Europa; cuya sinrazón económica radica, entre otros aspectos, en el despilfarro de recursos de todo orden a que da lugar; y cuyo despropósito ecológico está relacionado con un uso insostenible de los recursos y del territorio, en definitiva, de unos bienes comunes que pasan a ser objeto de apropiación y explotación privada.

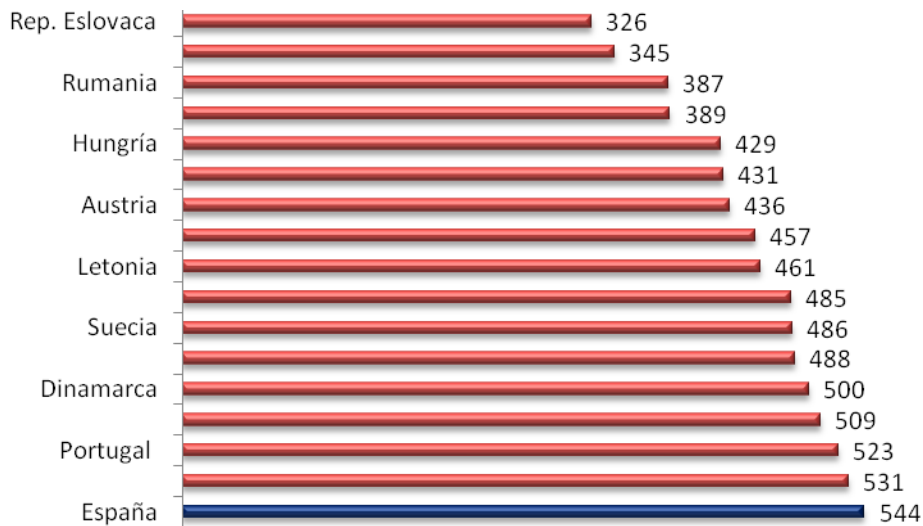
² Así lo hace, por ejemplo, Rodríguez Alonso (2005) con los datos del Censo 2001.

Y es que resulta un atentado contra los fundamentos básicos de justicia social sobre los que debieran sustentarse Estados de bienestar avanzados, como los europeos, el que cuando la crisis económica estaba afectando a la ciudadanía más indefensa existieran más de 11 millones de viviendas vacías en Europa que coexistían con más de 4 millones de personas sin hogar³.

Este grave desequilibrio social no es casual. Los estudios sobre sinhogarismo y exclusión habitacional insisten en que entre los principales factores determinantes de esta forma de exclusión social se encuentran tanto la deficiente provisión de vivienda pública por parte de los Estados como la creciente desregulación a la que se ha visto sometido el sector de la vivienda (Teller, 2010).

De esta forma, la retirada generalizada de los poderes públicos de la regulación del sector de la vivienda y, por consiguiente, de su obligación de atender las necesidades habitacionales de la población, ha dado lugar a la construcción de parques de viviendas desproporcionados en algunos Estados, siendo paradigmático el caso de España, en tanto que es el país de la Unión Europea con mayor parque de viviendas por cada 1000 habitantes (Gráfico 1)⁴.

Gráfico 1. Viviendas totales por 1000 habitantes (2008)



Fuente: OTB (2010). Elaboración propia.

Y es que el caso español constituye la resultante de un crecimiento desaforado del sector inmobiliario sin parangón en el resto de la Unión Europea. Así, el número de totales por cada mil habitantes ha aumentado en España en el periodo 1980-2008 en un 39,5%, lo que contrasta con el crecimiento para ese mismo periodo de Estados como Alemania (18,44%), Francia (13,11%) o, por confrontarlo con el extremo opuesto, Suecia (9,9%). Sin embargo, será entre finales de los noventa e inicio del Siglo XXI cuando la construcción de vivienda adquiera en España una dinámica explosiva: durante el periodo 2000-2008, el número de viviendas

³ El periódico británico The Guardian publicaba un artículo en el que destacaba, precisamente, ese escándalo social: que en Europa hubiera más de 11 millones de viviendas vacías y casi 4,1 millones de personas sin hogar. Sitio web: <http://www.theguardian.com/society/2014/feb/23/europe-11m-empty-properties-enough-house-homeless-continent-twice>

⁴ Hay que resaltar que la comparación de datos entre los distintos países europeos es problemática a causa de las diferentes metodologías y definiciones estadísticas utilizadas por parte de los respectivos institutos de estadística nacionales.

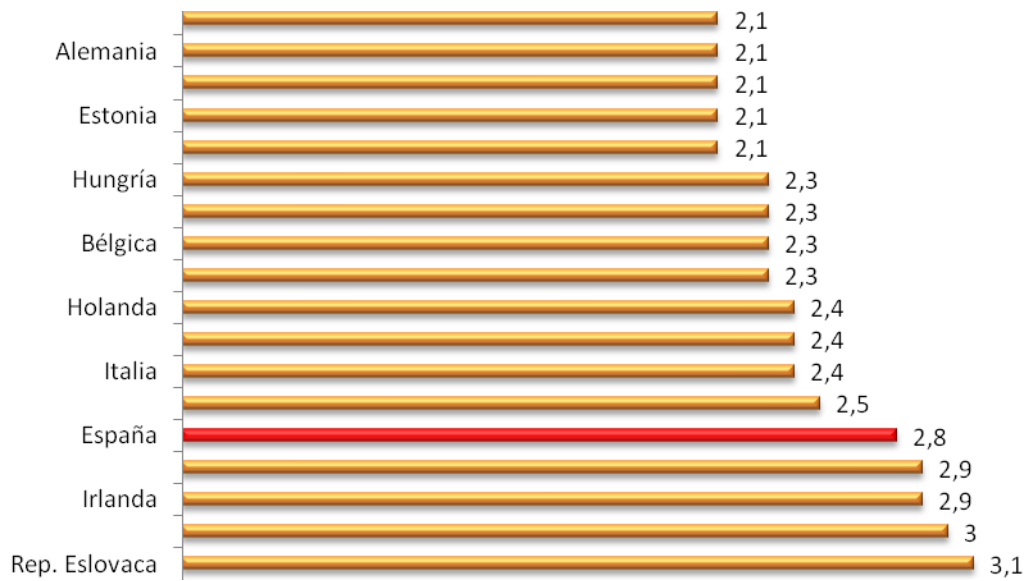
por cada 1000 habitantes aumentó en un 17,7% mientras que en Alemania lo hacía en un 4,5%, en Francia en un 3,03% o en Suecia en un 0,62%.

Los datos son aún más contundentes cuando se analizan en términos absolutos, constatándose en toda su magnitud la hipertrofia del sector de la construcción de viviendas en España durante la última década: entre los años 2000 y 2009 el número de viviendas familiares construidas creció en un 27,9%, porcentaje que, por ejemplo, más que duplica el de Italia o quintuplica el de Alemania.

Este crecimiento del parque inmobiliario español contrasta significativamente con las necesidades que pudieran deducirse del incremento de la población que experimentó España durante dicho periodo y que, en teoría, es uno de los principales determinantes de la construcción de viviendas por el lado de la demanda.

De esta forma, si bien es cierto que el crecimiento de la población española entre los años 1980-2009 fue superior al que se produjo en la mayor parte del resto de Estados europeos, también lo es el que la brecha entre los porcentajes de crecimiento de la población y del parque de viviendas fue ampliándose durante ese periodo. Así, por ejemplo, en Alemania el crecimiento de la población durante dicho periodo fue del 4,9% mientras que el de viviendas por cada mil habitantes fue del 18,4%; en Francia, los porcentajes fueron del 19,8% y 13,11%, respectivamente; y fue en Suecia en donde se produjo un crecimiento más acompasado entre ambas variables: la población creció un 11,5% y el parque de vivienda lo hizo en un 9,9%. Sin embargo, en España, la población creció en un 23,1% mientras que las viviendas por cada mil habitantes lo hicieron en un 39,5%. Es más, incluso durante el periodo 2001 y 2011, que fue el periodo intercensal durante el que se produjo un crecimiento más intenso de la población española (un 14,6%), se mantuvo la intensidad del desequilibrio entre dicho crecimiento y los porcentajes a los que crecían el número de viviendas familiares (27,5%) o el de viviendas principales (20,3%).

Por otro lado, si se atiende a la intensidad de uso de esas viviendas –variable que puede medirse a través del tamaño medio de los hogares–, también se aprecia por esa vía la desproporción que ha alcanzado en España el parque de viviendas con fines residenciales. Así, España no es sólo el país de la UE con mayor número de viviendas en términos relativos sino que también presenta uno de los tamaños medio de hogar más elevado, es decir, donde un mayor número de personas habita en cada una de esas viviendas y, por lo tanto, se hace un uso más intensivo de las mismas (Gráfico 2).

Gráfico 2. Tamaño medio de los hogares (2008)

Fuente: OTB (2010).

Y ello a pesar de que, en consonancia con la tendencia europea, el número medio de personas por hogar en España se ha reducido significativamente durante las últimas décadas: de 3,5 personas por hogar en 1980 a 2,7 en 2009.

Esta tendencia a la disminución en el número de personas por familia se ha visto acompañada, a su vez, por un incremento en el número de hogares desde principios de la década de los noventa, destacando nuevamente el crecimiento de hogares que se produce en España y que, tras Irlanda, es el mayor de la Unión Europea (Tabla 1).

Tabla 1. Evolución del número de hogares (1991-2007)

	1991	2007	% evolución 1991-2007
Portugal	3.145.734	3.852.200	22,5%
España	11.852.075	16.225.900	36,9%
Italia	19.909.003	23.902.100	20,1%
Alemania	35.246.000	39.290.500	11,5%
Francia	21.952.304	26.466.700	20,6%
Bélgica	3.953.125	4.438.500	12,3%
Países Bajos	6.161.000	7.201.900	16,9%
Irlanda	1.029.074	1.529.000	48,6%

Fuente: Eurostat

En este sentido, hay que destacar que uno de los factores que contribuyeron decisivamente a ese crecimiento diferencial en el número total de hogares fue el fuerte incremento de la inmigración que llegó a España

desde finales de la década de los noventa y que no sólo permitió aumentar la disponibilidad de mano de obra necesaria para un sector de la construcción en ebullición sino que, como contrapartida, reforzó el crecimiento del número de familias y contribuyó a dar salida a parte del parque de viviendas ya construidas y/o de nueva construcción⁵.

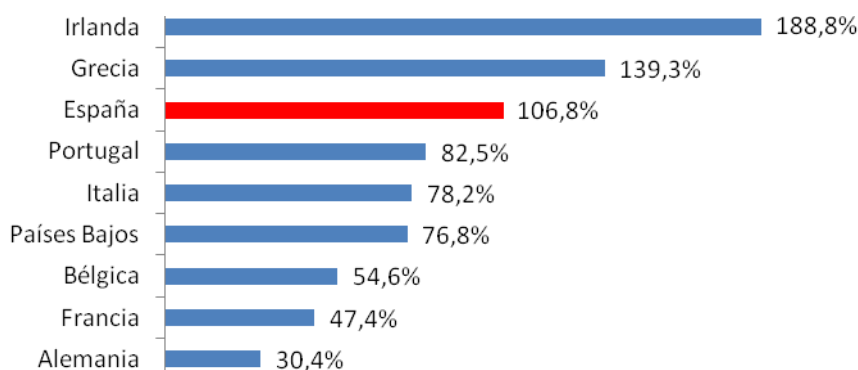
En cualquier caso, y tal y como se ha señalado, ni la evolución del factor demográfico, expresado en términos del incremento neto de población, ni la del factor sociológico, expresado en términos del aumento neto del número de hogares y de la reducción del número de habitantes por hogar, son argumentos suficientes como para explicar la dinámica explosiva del sector de la construcción de viviendas en España.

Es por ello que a esos factores deben sumársele otros, esta vez de naturaleza económica, cuya presencia contribuyó decisivamente a alimentar la burbuja inmobiliaria tanto en España como en algunas otras economías periféricas de la Unión Monetaria Europea.

Entre esos factores destaca el aumento de la renta disponible de los hogares producto de una etapa de altas tasas de crecimiento económico y de empleo y en la que, como no podía ser de otra forma, el sector de la construcción desempeñó un papel decisivo en términos de una aportación creciente al PIB de esas economías.

Así, teniendo en cuenta que, como señala Rodríguez (2010: 53), la evolución de la renta disponible de los hogares ha seguido a la del PIB por habitante, puede apreciarse que en el periodo 1995-2007 el PIB per cápita en términos nominales de las economías periféricas europeas que han acabado con problemas graves en sus sectores inmobiliarios (Irlanda, Grecia y España, básicamente) han tenido un crecimiento acumulado que supera con creces al del resto de economías de su entorno cercano y que, por ejemplo, en el caso de Irlanda sextuplica el de Alemania durante ese mismo periodo (Gráfico 3).

Gráfico 3. Crecimiento acumulado del PIB per cápita en términos nominales (1995-2007)



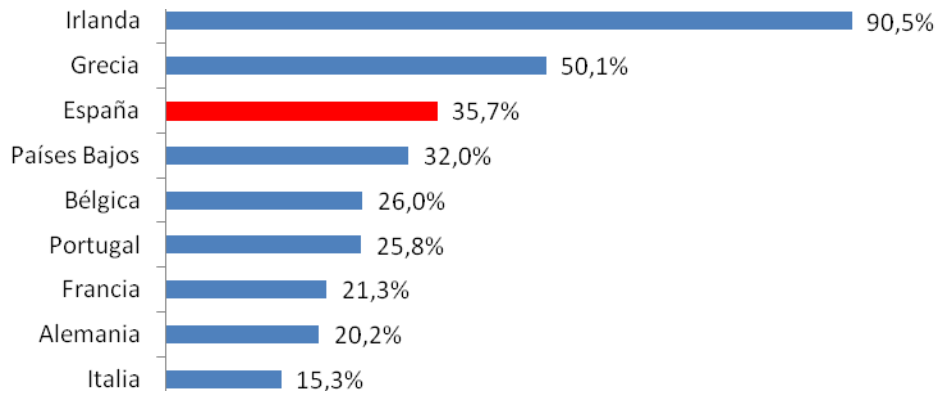
Fuente: FMI: World Economic Outlook Database. Elaboración propia

Si bien es necesario advertir de que esas diferencias en la evolución del PIB per cápita entre economías periféricas y economías centrales obedeció en gran medida al comportamiento diferencial de los precios y que,

⁵ Mientras que en 1998 la población inmigrante apenas suponía el 1,6% del total de la población residente, para el año 2007 el porcentaje había aumentado hasta casi el 10% del total (INE).

por lo tanto, una vez expresado el crecimiento acumulado de aquél en términos constantes las distancias se acortan de forma significativa, aunque siguen estando presentes y resultan más que destacables (Gráfico 4).

Gráfico 4. Crecimiento acumulado del PIB per cápita en términos reales (1995-2007)



Fuente: FMI: World Economic Outlook Database. Elaboración propia

Estos factores, que actuaron incrementando tanto las necesidades de vivienda de la población como la capacidad de acceder a la misma por vía mercantil, se vieron reforzadas por unas condiciones financieras excepcionalmente favorables al endeudamiento, en especial tras la entrada en circulación del euro y para unas economías –las periféricas– que venían de una larga tradición de tipos de interés elevados y políticas monetarias restrictivas, y que facilitaron sobremanera el acceso al crédito con fines inmobiliarios a amplias capas de la población.

Así, a comienzos del Siglo XXI, y como consecuencia de la implementación de una política monetaria única para toda la Eurozona, los tipos de interés alcanzaron sus niveles más bajos en la historia monetaria reciente de muchas economías occidentales. A esos tipos de interés nominales singularmente reducidos se sumaron, en las economías periféricas europeas, unas tasas de inflación más elevadas que las de las economías del centro de la Eurozona, lo que dio lugar a aquéllas tuvieron durante periodos muy prolongados de tiempo tipos de interés reales negativos que alimentaron tanto la demanda como la oferta de crédito hipotecario para promoción, construcción y compra de vivienda (Rodríguez, 2010).

Esta facilidad en el acceso al crédito hipotecario a bajos tipos de interés se vio complementada con un relajamiento del resto de condiciones de la financiación (alargamiento del plazo de los créditos y aumento de la relación préstamo/valor, especialmente⁶). Estas circunstancias dieron lugar a que en economías como la española, por ejemplo, el crédito inmobiliario se expandiera a niveles sin precedentes: el conjunto del mismo creció en España a un ritmo medio anual del 22,3% entre 1997 y 2007 (Rodríguez, 2010: 61).

Y todo ello a pesar de que, por su parte, el precio de la vivienda también experimentaba una evolución desconocida en la historia reciente en la mayor parte de economías occidentales y, en concreto, en aquellas en las que, como España, iba amplificándose la dimensión de la burbuja inmobiliaria.

⁶ Una revisión de las principales innovaciones financieras en materia hipotecaria para las economías más relevantes de la OCDE puede encontrarse en OCDE (2005, p.139).

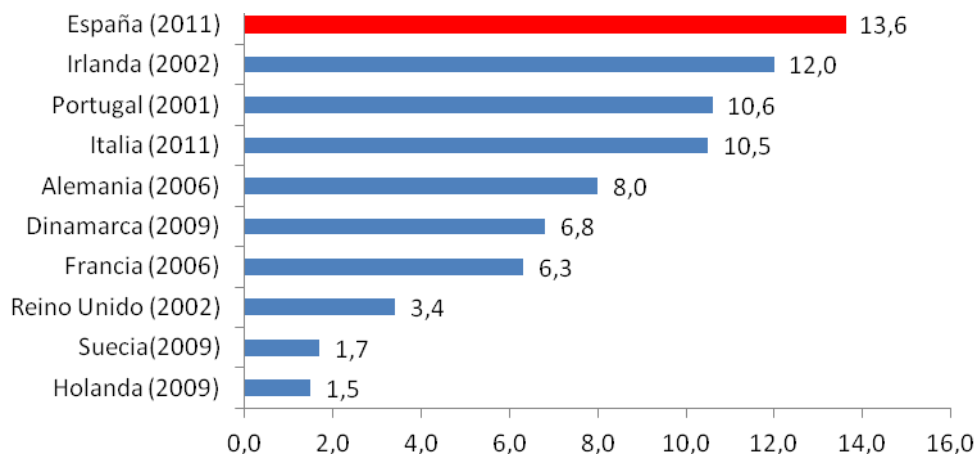
Así, tal y como destaca la OCDE (2005: 123), la situación previa al estallido de la crisis financiera internacional y, con ella, al de las burbujas inmobiliarias que se habían consolidado durante los años previos carecía de precedentes: ni en la magnitud ni en la duración de los incrementos del precio de la vivienda; ni en el grado de simultaneidad en los movimientos de precios del sector inmobiliario entre países; ni, finalmente, en el grado en el que esos precios se habían desconectado de la evolución real de las economías.

En el marco de la Eurozona la situación no era muy diferente a la descrita para el conjunto de economías occidentales. De hecho, es digno de resaltar el hecho de que la etapa de crecimiento intenso de los precios de la vivienda no se limitó exclusivamente al caso de las economías periféricas sino que también afectó a otras consideradas centrales como Holanda y, en menor medida, Francia.

Al margen de las consideraciones que pudieran extraerse en relación con los factores que impulsaron estas burbujas y las dinámicas particulares que las mismas adquirieron en cada Estado, existe una diferencia esencial en la evolución de las burbujas inmobiliarias en las economías centrales (Holanda o Francia) con respecto a las periféricas. Y es que mientras en las primeras la burbuja fue meramente de precios y no se tradujo en un incremento desproporcionado del número de viviendas construidas, en las economías periféricas el incremento de los precios alimentó un incremento en la oferta de viviendas que, como se ha señalado, superaba con creces las necesidades de la población.

Esta dinámica diferencial se ha traducido en que en las economías periféricas existan unos porcentajes de viviendas vacías que superan con creces a los de otros Estados de la Unión Europea, hayan experimentado éstos burbujas inmobiliarias o no (Gráfico 5).

Gráfico 5. Porcentaje de viviendas vacías sobre el conjunto de las Viviendas Familiares Convencionales



Fuente: *Housing Statistics in the European Union, 2010*; INE. Elaboración propia.

Así, pues, los datos sobre vivienda vacía evidencian, también en esta cuestión, una Europa dividida en dos: por un lado, una Europa del Norte con unos porcentajes de desocupación inferiores al 10%; y, por otro lado, una Europa periférica, con porcentajes que oscilan entre el 10% o, incluso, el 24% de Chipre.

Como puede apreciarse, el fenómeno de las viviendas vacías es singularmente llamativo para el caso de España, en donde "se cumple la paradoja de los países mediterráneos, es decir, la combinación de ratios altos de vivienda vacía junto con precios altos en el mercado inmobiliario. Es decir, vivimos en un país donde ad-

quirir una vivienda es caro, pero a la vez hay muchas casas vacías e infrautilizadas” (Etxezarreta Etxarri, 2010: 6).

Lo relevante es que este fenómeno de las viviendas vacías contraviene frontalmente los principios económicos básicos acerca del funcionamiento de los mercados competitivos y viene a poner de manifiesto la insostenibilidad del tratamiento convencional de la vivienda desde una perspectiva mercantil, es decir, en términos de oferta y demanda.

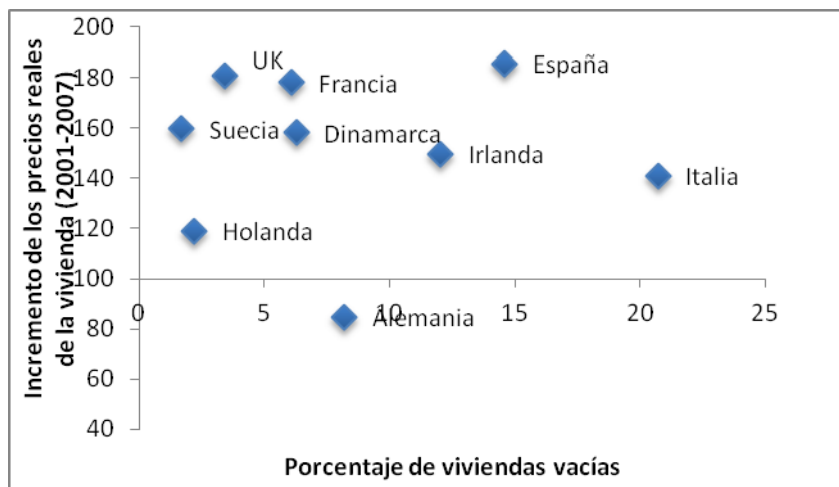
En efecto, conforme a esos principios económicos básicos según los cuales el precio quedaría determinado por la interacción entre la oferta y la demanda en el “mercado de viviendas”, la relación esperable entre viviendas vacías y precio de la vivienda debería ser una relación directa y negativa (Hoekstra y Vakili-zad, 2010): así, en la medida en que exista un exceso de demanda de viviendas con respecto a la oferta existente, el precio de las mismas aumentará y, en consecuencia, deberá esperarse una disminución del stock de viviendas vacías dadas tanto la referida presión de la demanda como el coste de oportunidad creciente para sus propietarios de mantenerlas desocupadas. En sentido contrario, un porcentaje elevado de viviendas vacías es expresivo de un exceso de oferta en el mercado e introducirá una presión sobre los precios a la baja. De todo ello se deduce, por tanto, que la existencia de precios al alza y un porcentaje elevado de viviendas vacías constituye un resultado contradictorio conforme a los postulados de funcionamiento de los mercados competitivos y que lo esperable en tal caso sería que a un alto porcentaje de viviendas vacías le siguieran precios de la vivienda en descenso y viceversa.

En este sentido, el porcentaje de viviendas vacías puede ser utilizado como un indicador adelantado de la evolución de los precios de la vivienda: un porcentaje elevado en un determinado momento del tiempo debería dar como resultado una suavización de los precios de la vivienda en momentos posteriores hasta que el exceso de oferta fuera absorbido por los factores que presionan desde el lado de la demanda de vivienda.

Sin embargo, el Gráfico 6 muestra que esa hipótesis encuentra tan sólo un respaldo empírico parcial. Si se representan para diferentes Estados de la Unión Europea, por un lado, el porcentaje de viviendas vacías del total del parque residencial a inicios del Siglo XXI y, por otro lado, el crecimiento de los precios en el periodo 2001-2007 se aprecia que existen Estados en los que se manifiesta el comportamiento esperado entre nivel de desocupación del parque residencial y precios (es el caso, por ejemplo, de Alemania, con un elevado porcentaje de viviendas vacías y, consiguientemente, con una caída de los precios en el periodo inmediatamente posterior o los casos de Reino Unido, Francia, Suecia o Dinamarca en los que los bajos niveles de desocupación del parque de viviendas van seguidos de aumentos de precios). Pero, al mismo tiempo y frente a esos casos, destaca la excepcionalidad del caso español, en donde un porcentaje de viviendas vacías de los más elevados de la muestra se ha visto acompañado del crecimiento de precios más elevado de la misma durante el periodo en cuestión⁷.

⁷ Algunos autores han denominado a este fenómeno la “paradoja española”. Vid. Hoekstra y Vakili-zad (2010).

Gráfico 6. Relación entre el porcentaje de viviendas vacías y la evolución de los precios reales de la vivienda



Fuente: OCDE; OTB (2010).

Este fenómeno de coexistencia simultánea y/o secuencial de una gran cantidad de viviendas vacías y de precios al alza constituye, por lo tanto, uno de los elementos diferenciales del parque de viviendas español. Lo grave desde el punto de vista social es que a ello viene a sumarse, y de forma agravada como consecuencia de la crisis económica, el hecho de que esas viviendas vacías convivan también con un incremento de la población que no puede acceder a una vivienda digna, que ha sido desalojada de la suya, que habita en infraviviendas y/o que convive involuntariamente en hogares intergeneracionales.

Es por ello que analizar las políticas públicas desarrolladas en otros países europeos para enfrentar el “problema de la vivienda” es esencial para entender la particularidad española y buscar vías para reforzar las políticas públicas orientadas a proteger el derecho ciudadano a la vivienda.

4. Políticas públicas sobre viviendas vacías: medidas para la desmercantilización.

La vivienda ha sido sometida a un proceso de mercantilización y financiarización particularmente pronunciado en las últimas dos décadas, tanto en España como en numerosos otros países (López y Hernández, 2011; Rolnik, 2013). En este sentido, la vivienda se ha ido alejando de su función original de proporcionar hogar y se ha desconectado de las necesidades sociales que debería satisfacer.

El elevado número de viviendas deshabitadas que existen en nuestro país es, en gran parte, una consecuencia manifiesta de este proceso y, en consecuencia, un fenómeno frente al que deberían posicionarse los poderes públicos en la medida en que quisieran revertir esa tendencia mercantilizadora.

A tal fin, en esta sección se presentan las políticas públicas que han sido desarrolladas –dentro y fuera de España– para hacer frente al fenómeno de las viviendas vacías, con el objetivo de disponer de un recetario de medidas posibles de cara a enfrentar una de las dimensiones del problema de la vivienda.

El análisis comparado de legislaciones autonómicas y europeas nos permite distinguir tres tipos de instrumentos públicos posibles:

- **incentivos**, con dos vertientes: las ayudas financieras y el apoyo a la gestión de la administración del bien;
- **sanciones**, que a su vez se subdividen en multas y cambio de régimen fiscal;
- y **expropiaciones**.

Es importante aclarar que estos instrumentos no son mutuamente excluyentes sino que, por el contrario, en muchos casos se utilizan de forma combinada.

4.1. Incentivos económicos y ayudas de gestión

La mayoría de las legislaciones estudiadas contemplan un primer periodo tras la constatación de la desocupación de las viviendas durante el cual la administración brinda apoyo a los propietarios para la puesta en uso de sus propiedades.

En numerosos países la legislación da libertad a las administraciones públicas para diseñar los programas de apoyo que consideren convenientes en sus planes de vivienda. Estos apoyos se subdividen en dos tipos: (i) incentivos financieros que tienen por objeto, por ejemplo, cubrir parte de los gastos de puesta en habitabilidad de las viviendas y (ii) ayudas en la gestión de dichas viviendas, es decir, que la administración se encarga de gestionar las viviendas, encontrar a los arrendatarios y asegurar su mantenimiento. En este caso, el propietario percibe una renta estable similar a un alquiler social.

España presenta una experiencia importante en términos de oferta de programas opcionales para incentivar el alquiler de viviendas deshabitadas entre el que se encuentra a nivel estatal un acuerdo entre el Gobierno y entidades bancarias propietarias de viviendas deshabitadas para la creación de un Fondo Social de Viviendas en Alquiler cumpliendo así con el requerimiento de la ley 1/2013.

Este programa nacional, por su carácter opcional, su corta duración y su dependencia completa de la voluntad de las entidades bancarias no presenta soluciones reales al problema de las viviendas desocupadas puesto que no cuestiona la legitimidad del uso de la vivienda como activo financiero y no desincentiva el mismo a futuro.

En la legislación desarrollada por las comunidades autónomas se encuentran otros programas opcionales de incentivos para los propietarios. Así, comunidades como el **País Vasco** (Art 3. 1. Decreto 216/2002) **Castilla y León** (Decreto 99/2004, Decreto 100/2005, Programa de Fomento del Alquiler ley 9/2010), **Andalucía** (Decreto Ley 6/2013, Art. 36), **Navarra** (Ley foral 24/2013 recientemente levantada su suspensión por el Tribunal Constitucional), **Comunidad Valenciana** (Ley 2/2017) y **Extremadura** (Ley 2/2017) entre otras.

En el resto de Europa también se ofrecen este tipo de medidas. Por ejemplo, **Francia** ofrece créditos a los propietarios que deseen renovar sus viviendas para ponerlas en alquiler. El **Reino Unido** también proporciona créditos y da asistencia personalizada a los propietarios de viviendas deshabitadas para ayudarles a la puesta en uso.

En las iniciativas que se han desarrollado en España pueden existir algunas que sean correcta para cumplir con los objetivos de desfinanciarización como las del gobierno asturiano (ley 5/2008 de 30 de Diciembre de Presupuestos Generales del Principado) y sevillano (Plan Municipal de Vivienda y Suelo del TM Sevilla 2018-2023) que adquieren mediante compra viviendas vacías para convertirlas en viviendas sociales.

4.2. Sanciones: impuestos y multas

En las legislaciones analizadas, dos instrumentos se usan como sanciones financieras: los impuestos y las multas. En términos de instrumentos de política pública, un impuesto grava una actividad (en este caso, que las viviendas permanezcan deshabitadas) pero no la prohíbe. Una multa, por el contrario, señala el incumplimiento de una obligación y sitúa la actividad penalizada fuera del ámbito de lo permitido. Sin embargo, en términos generales, el uso que se le da al impuesto en las legislaciones sobre viviendas desocupadas es esencialmente el de sanción.

Multas

Tan sólo dos países de la Unión Europea escogen este tipo de intervención, **Dinamarca** y **Alemania**. La legislación danesa estipula que es ilegal usar viviendas para usos que no sean habitacionales, así como dejarlas vacías. Tanto en **Múnich** como **Hamburgo**, las autoridades pueden emitir un decreto que obliga a los propietarios a alquilar la vivienda que se encuentre deshabitada. Infringir esta exhortación constituye una infracción leve que queda penalizada con multas de hasta 50.000 euros (Cornelius y Rzeznik, 2014: 49).

En el ámbito autonómico este instrumento aparece en la legislación andaluza (art. 53 de la ley 4/2013), en la navarra (art. 66 de la ley 10/2010) y en la extremeña (art. 58 de la ley 2/2017) que optan por la sanción administrativa directa en caso de no dar efectiva habitación a la vivienda, siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica. También la Comunidad Valenciana en su artículo 19 de la ley 02/2017 prevé la multa coercitiva en caso de que las viviendas declaradas como deshabitadas no se produzca la efectiva ocupación para uso habitacional en el plazo señalado de seis meses.

A nivel local ayuntamientos como los de Barcelona, Sabadell o Terrassa han realizado acciones sancionadoras contra las personas jurídicas propietarias de viviendas vacías como ampara la Ley 4/2016 de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial de Cataluña⁸.

Impuestos

La legislación estatal da la oportunidad a los ayuntamientos de doblar el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) de aquellas viviendas que estuviesen desocupadas. Numerosos ayuntamientos han adoptado esta iniciativa entre ellos los de Navarra, Barcelona, Sevilla, Armilla, 54 en el País Vasco, Zaragoza, A Coruña, etc.

La figura del recargo del IBI supone un gravamen sobre un impuesto usual. Esta es la opción elegida por las legislaciones portuguesa y escocesa para enfrentar el fenómeno de las viviendas desocupadas. En **Portugal** (Artículo 112. *Código do Imposto Municipal sobre Imóveis*) las tasas municipales son anuales y están previstas que sean elevadas llegando a multiplicarse por tres en los casos de predios urbanos que se encuentren desocupados hace más de un año y de predios en ruinas. En el **Reino Unido**, las autoridades locales tienen poder discrecional de aumentar el impuesto que equivale al IBI de hasta el 100% sobre las viviendas deshabitadas.

En la **Región Valona**, la base imponible se define al multiplicar el número de metros corrientes de fachada por el número de niveles ocupados (excluyendo subsuelo, trastero y desvanes no habitables). Las autoridades locales también fijan el ritmo de crecimiento del impuesto en función de la duración de la desocupación (Bernard, 2005a). También es esta la opción que escogen las autoridades locales de la **Región de Bruselas**,

⁸ https://elpais.com/ccaa/2017/12/13/catalunya/1513194753_729278.html

donde el marco regulatorio transfiere al nivel local la prerrogativa para decidir el tipo de impuesto que se desarrolla. En la **Región Flamenca** el impuesto que se aplica es el doble de la renta catastral y aumenta de manera progresiva año tras año (Bernard, 2005b). En **Luxemburgo** (*Pacte Logement du Grand Duché du Luxembourg. Loi du 22 Octobre 2008*) se da a las autoridades locales la posibilidad de crear un "impuesto anual específico" siendo estas las que determinan el monto de la tasa. En **Francia** (*Code des Impôts*) la base imponible del impuesto se constituye en función del valor al alquiler de la vivienda. La tasa del impuesto queda fijada a 12,5% de este valor el primer año, y a 25% a partir del segundo.

Como puede apreciarse, las legislaciones europeas ofrecen varias opciones para determinar la base del impuesto y algunas proponen además un crecimiento progresivo de éste.

Sea cual sea la sanción financiera que se aplique, ésta genera recursos para la administración pública. Puesto que el objetivo de la sanción es el de corregir un comportamiento para evitar su reproducción en el futuro, estos recursos deberían ser de duración limitada. Por lo tanto, no deberían ser utilizados para cubrir ningún gasto permanente de la administración sino para financiar los gastos incurridos por los trabajos de identificación y gestión de las medidas.

Eficacia de la política de sanciones

De estas experiencias emergen varios problemas a los que se enfrenta la administración: que el sujeto prefiera pagar la sanción, que contraponga un recurso y que cree situaciones artificiales para beneficiarse de las exoneraciones.

Los investigadores del proyecto Tenlaw señalan que los abogados entrevistados para la realización del informe sobre Luxemburgo "opinaban que en muchos casos el monto de la multa no constituía un efecto disuasorio suficiente para los propietarios que persistían en preferir mantener sus viviendas vacías" (Santos Silva, 2014: 52).

Dos mecanismos contribuyen a solucionar el problema del monto: primero que la subida del impuesto sea exponencial y, segundo, que éste sea elevado desde el primer momento de su aplicación. En efecto, el hecho de que el impuesto sea exponencial asegura que un mayor número de propietarios se vea afectado por la sanción tarde o temprano.

El segundo problema al que se enfrenta la administración encargada de aplicar estas sanciones es la de los recursos administrativos y jurídicos a disposición de los sujetos sancionados que conlleva la suspensión del pago del impuesto mientras la acción esté siendo tramitada en justicia. Esto, según argumenta Bernard (2005b: 19), "disminuye severamente el efecto disuasorio del instrumento".

En diferentes legislaciones, como la belga y portuguesa, también quedan exoneradas de pagar el impuesto aquellas viviendas que se encuentren desocupadas por estar en proceso de renovación o remodelación. Por lo tanto, es posible solicitar un permiso de renovación, evitar así pagar el impuesto y sin embargo no realizar ninguna obra en la vivienda (Bernard, 2005b). Este problema es, sin embargo, relativamente fácil de solucionar estableciendo plazos para que la remodelación sea efectiva y asegurándose de que las viviendas deshabitadas se monitorean hasta que pasen a estar ocupadas.

4.3. Expropiaciones

De todos los instrumentos considerados en las legislaciones estudiadas, el de la expropiación es sin duda el que permite cumplir con el objetivo de desfinanciarizar la vivienda de manera más directa ya que la vivienda sale del círculo mercantil pasando a ser gestionada por la administración pública cuyo objetivo es precisamente darle uso.

Existen varios ejemplos de mecanismos de expropiación en diferentes países de la Unión Europea. Sin embargo, este instrumento no es de aplicación frecuente ya que el proceso necesario para que la expropiación se lleve a cabo es largo y oneroso.

En **Francia** existen fundamentalmente dos dispositivos que permiten la expropiación de viviendas vacías. El de más sencilla aplicación es el llamado de "expropiación con adjudicatario" (*Loi du 29/07/1998 de lutte contre les exclusions*) que se aplica sobre viviendas que cumplan con tres características: haber permanecido deshabitadas por más de 12 meses, ser propiedad de una persona jurídica y estar situadas en zonas donde existe un desequilibrio entre la oferta y la demanda de viviendas. Tras la motivación del procedimiento por parte de un representante del Estado a nivel regional el propietario tiene la posibilidad de poner fin al estado vacante de la vivienda y de esta manera no efectuarse el desposeimiento. La duración de la expropiación puede ir de uno a seis años e incluso extenderse hasta los doce en caso de que se realicen obras para su habilitación. Los adjudicatarios pueden ser el propio estado central, los organismos de gestión de las viviendas sociales o las administraciones locales. El monto del alquiler está fijado por decreto y le corresponde al propietario la cantidad que resulte tras haber retirado los gastos de gestión y el costo de las obras si correspondiese.

El segundo dispositivo de expropiación es iniciado por el servicio municipal de vivienda con el apoyo del alcalde. Técnicamente este segundo mecanismo es muy similar al anterior. Sin embargo, este tipo de expropiación sólo puede durar un año –renovable una vez– y puede aplicarse a todas las propiedades. Estas expropiaciones tienen por objeto específico proporcionar alojamiento temporal a personas que han sufrido un desahucio o que se encuentran sin techo (*Code de la Construction et de l'Habitation article L641-1*)

En **Bélgica**, el legislador **flamenco** introduce la posibilidad de expropiación de viviendas deshabitadas a partir del cuarto año en el registro, es decir, cuando ya han llegado al máximo nivel impositivo. El gobierno flamenco puede autorizar la expropiación del bien por causa de utilidad pública, pudiendo designar como beneficiario al propio gobierno regional, a una asociación de vivienda social, al centro público de acción social o a la comuna.

En el **Reino Unido** también existen mecanismos de expropiación sobre las viviendas deshabitadas. Destacamos el llamado "EDMO" (*Empty Dwelling Management Order*) donde la iniciativa nace de la autoridad local pero ha de ser respaldada por un Tribunal de la Propiedad Residencial. Este tipo de expropiación se aplica únicamente sobre viviendas deshabitadas a las que se les esté dando un uso "antisocial", es decir, que estén ocupadas ilícitamente o que hayan sido deterioradas. Si la autoridad local no llega a un acuerdo con el propietario para la renovación y la puesta en uso de la vivienda al cabo de un año tras constatar su desocupación, se realiza la expropiación con una duración de siete años. La autoridad local se encarga del alquiler de la vivienda durante este periodo y transfiere el monto al propietario tras cubrir los gastos incurridos (Wilson, 2012).

En **Irlanda del Norte** el ejecutivo también tiene la capacidad de “tomar posesión” de las viviendas desocupadas (Artículo 60, capítulo V, *Housing Order* 1981). Para ello se asegura de que: una vivienda está desocupada, el propietario no puede o no desea ocupar o alquilar la vivienda y que la vivienda está en condiciones de ser usada para objetivos de habitación o puede con razonable esfuerzo ponerse en tales condiciones. En su artículo 62, inciso 3. *Northern Ireland Housing Order*, prevé una compensación para el propietario de la vivienda que es una cantidad igual a la que pudiese considerarse para un arrendamiento tras el descuento de los impuestos correspondientes.

Finalmente, en **Luxemburgo**, tras tres años de permanecer la vivienda inscrita en el registro de viviendas vacías, los burgomestres y concejales municipales tienen potestad para iniciar un proceso de expropiación en caso de que constaten necesidades de vivienda no satisfechas en su localidad.

Asimismo, desde hace relativamente escaso tiempo algunas legislaciones autonómicas en España han comenzado a incluir la expropiación como un instrumento más contra las viviendas vacías aunque han encontrado el rechazo y el veto por parte del gobierno central. Sin embargo, a principios de 2018 el Tribunal Constitucional (Sentencia 16/2018) levantó la suspensión que mantenía sobre la Ley Foral de la Vivienda de 2013 de Navarra por la que imposibilitaba el empleo de la expropiación como venía recogida en la normativa. Así, la decisión del alto tribunal avala la posibilidad de efectuar las expropiaciones de aquellas viviendas vacías que estén en manos de personas jurídicas y no hayan sido ocupadas durante dos años siempre y cuando los propietarios hayan desatendido la advertencia previa del gobierno autonómico sobre esta situación.

Un mes más tarde de esta decisión el TC resolvía el recurso de inconstitucionalidad nº 4752-2017 y también levantaba la suspensión de parte de la ley catalana de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión (ley 4/2016) permitiendo el empleo del artículo 15 que versa sobre la expropiación temporal de viviendas vacías pertenecientes a personas jurídicas por causa de interés social. De este modo, el procedimiento se inicia mediante una comunicación al titular de la vivienda que esté inscrita en el Registro de viviendas vacías y viviendas ocupadas sin título habilitante, o sean susceptibles de estar inscritas, al efecto de que acredite en un mes que dispone de un contrato para su ocupación. En caso contrario comenzará el proceso que incluye la determinación de un importe a recibir por los propietarios mediante un acuerdo atendiendo a los criterios establecidos por el artículo 15.6 de la Ley 4/2016.

De este modo, hemos podido comprobar como todas las experiencias de expropiación apuestan por una acción temporal, es decir, que no hay cambio de propietario y, por ende, las viviendas expropiadas no pasan a formar parte del parque público percibiendo una renta su propietario.


5. A manera de conclusión

El análisis de las diferentes legislaciones ha hecho emerger los numerosos elementos que hay que tener en cuenta al legislar sobre las viviendas deshabitadas.

Así, si se considera que personas físicas no ponen sus bienes en alquiler por falta de capacidad para su puesta a punto y su gestión, el desarrollo de programas opcionales para hacer frente a estos problemas parece la medida apropiada. Si se considera que las viviendas se mantienen deshabitadas porque se adquieren con el fin de volverlas a vender una vez ganen valor comerciándolas como nuevas, las sanciones financieras pretenden penalizar este comportamiento y desincentivar su reproducción. Si la amplitud de la ganancia anticipada es tal que las sanciones no surten efecto, la expropiación parece ser el único mecanismo eficiente.

En términos generales, los planes de políticas públicas estudiados insisten en la importancia de las medidas publicitarias como elemento disuasorio. A su vez, la adopción de medidas sancionadoras envía un mensaje sobre la inaceptabilidad del uso de viviendas para cualquier uso que no sea el de habitación o recreo, es decir, la simple existencia de estos instrumentos tiene una función disuasoria.

Además, es crucial recalcar que las medidas de política pública sobre las viviendas vacías se inscriben dentro de una lógica administrativa. Así, cuando se apliquen medidas necesariamente tienen que desincentivar la financiarización de las mismas. Por este motivo, las medidas de desfinanciarización sobre las viviendas deshabitadas deben evitar asociarse con medidas que inciten el endeudamiento de las familias puesto que es esa una de los puntos de conexión entre el ámbito de la vivienda y el ámbito financiero.

Por último, es necesario señalar la importancia de crear y mantener un registro de viviendas vacías con el fin de vigilar el cumplimiento de plazos que dan pie a una intervención u otra. Esta práctica es la que se ha realizado en Cataluña y se ha puesto en marcha en Navarra, Bilbao y otros ayuntamientos del País Vasco. En Irlanda a partir del 1 de enero de 2017 comenzó a ser obligatoria para todas las autoridades locales la creación y actualización de este registro. 

Referencias

- Ayuntamiento de Sevilla. 2018. Plan municipal de vivienda y suelo del TM Sevilla 2018-2023.
- Bernard, Nicolas. 2005a. "Le régime fiscal applicable aux immeubles inoccupés en Wallonie, en Flandres et à Bruxelles. Convergences et Ruptures". Les Echos du Logement, 1.
- Bernard, Nicolas. 2005b. "Le régime fiscal applicable aux immeubles inoccupés en Wallonie, en Flandres et à Bruxelles. Convergences et Ruptures (suite)". Les Echos du Logement, 2.
- Cornelius, Julia y Joanna Rzeznik. 2014. "National report for Germany". Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. Bruselas.
- Etxezarreta Etxarri, Aitziber. 2010. "Vivienda vacía e intervención pública en la comunidad autónoma del País Vasco en el contexto europeo", Revista de Economía Crítica, nº10: 4-26.
- Gobierno de Castilla y León. 2013. Decreto 41/2013, de 31 de julio, por el que se regula el Programa de Fomento del Alquiler de la Comunidad de Castilla y León. Boletín Oficial de Castilla y León, núm. 149.
- Gobierno de Cataluña. 2016. Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial. Boletín Oficial del Estado, núm. 15.
- Gobierno de España. 2013. Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Boletín Oficial del Estado, núm. 116.
- Gobierno de Luxemburgo. 2008. Pacte Logement. Loi du 22 octobre 2008. Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg, núm. 159.
- Gobierno de Portugal. 2013. Código do imposto municipal sobre imóveis. Última atualização Lei nº 51/2018, de 16 de agosto.
- Gobierno de Navarra. 2013. Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra. Boletín Oficial de Navarra, núm. 133.
- Gobierno del País Vasco. 2002. Decreto 316/2002, de 30 de diciembre, por el que se promueve e impulsa el «Programa de Vivienda Vacía», se establece su régimen jurídico y se encomienda su gestión a la Sociedad Pública «Vivienda y Suelo de Euskadi S.A./Euskadiko Etxebizitza eta Lurra, E.A» (VISESA). Boletín Oficial del País Vasco, núm. 249.
- Gobierno del Principado de Asturias. 2008. Ley 5/2008, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2009. Boletín Oficial del Principado de Asturias, núm. 302.
- Hoekstra, Joris and Cyrus Vakili-zad. 2010. "High Vacancy Rates and Rising House Prices: The Spanish Paradox", Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, Vol. 102: 55-71.
- López, Emmanuel e Isidro Hernández. 2011. "Del auge al colapso. El modelo financiero-inmobiliario de la economía española (1995-2010)", Revista de Economía Crítica, 2:39-63.

- Northern Ireland Housing Executive. 2013. Northern Ireland empty homes strategy and Action Plan 2013-2018, Department of Social Development.
- OCDE. 2005. "Recent House Price Developments: The Role of Fundamentals", *Economic Outlook*, Diciembre.
- Parlamento de Andalucía. 2013. Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 263.
- Parlamento de Extremadura. 2017. Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 69.
- Parlamento de la Comunidad Valenciana. 2017. Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 56.
- République Française. 1998. Loi 98-657 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Version consolidée du 27 mars 2014.
- République Française. 2005. Code de la Construction et de l'Habitation. Versión en vigor al 1 de septiembre de 2018.
- République Française. 2013. Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants.
- République Française. 2013. Ley 61/2013, de 18 de enero, relativa a la movilización de las propiedades públicas a favor de la vivienda y del refuerzo de las obligaciones de producción de vivienda social.
- République Française. 2014. Taxes et prélèvements additionnels aux impôts fonciers. Taxe annuelle sur les logements vacants. *Bulletin Officiel des Finances Publiques*. BOI-IF-AUT-60-20140311.
- République Française. 2015. Code général des impôts. Versión en vigor al 1 de septiembre de 2018.
- Rodríguez Alonso, Raquel. 2005. "Infrautilización del parque de viviendas en España: aparición de viviendas vacías y secundarias", *Boletín CF+S*, 29/30. Sitio de internet: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/arrodd3.html>
- Rodríguez López, Julio. 2010. "La demanda de vivienda y el esfuerzo económico", en Jesús Leal Maldonado (ed.): *La política de vivienda en España*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- Rolnik, Raquel. 2013. "Late neoliberalism: the financialization of homeownership and housing rights", *International Journal of Urban and Regional Research*. 37(3): 1058-1066.
- Santos Silva, Marta. 2014. "National report for Luxembourg". *Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe*. Bruselas.
- Teller, Nora. 2010. "Housing and Homelessness", en: Eoin O'Sullivan et al., (eds.): *Homelessness Research in Europe*. Festschrift for Bill Edgar and Joe Doherty, FEANTSA: Brussels http://www.feantsa.org/files/freshstart/Communications/Feantsa-HomelessnessResearch_04.pdf

Vinuesa, Julio. 2008. "La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible", *Scripta Nova*, núm. 270 (39).

Wilson, Wendy. 2012. Empty Dwelling Management Order. House of Commons Library. Social Policy Section Standard Note.

Sobre las autores/ About the authors

J. Torres Téllez es doctorando en Ciencias Políticas y Jurídicas. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Líneas de investigación Derechos Humanos y derecho a la vivienda. Estancia actualmente en el Centro de Estudios Sociales de Coimbra. A. Montero Soler es dDoctor en Economía y Profesor de Economía Política en la Universidad de Málaga. G. Quaresima es Licenciado en Economía por la Universidad de Siena.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org/ewp>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

Crecimiento económico sostenible y distribución de las riquezas en el marco de los ODS y la Agenda 2030: Caso República Dominicana

Díaz Gómez, Laura Virginia

Ministerio de Hacienda de la República Dominicana

 lvdiaz@hacienda.gov.do

Documento recibido:

01 julio 2019

Aprobado para publicación:

22 octubre 2019

Resumen

Este artículo analiza el caso del crecimiento económico sostenible y la distribución de la riqueza en la República Dominicana dentro del marco de la Agenda ODS 2030. Este país tiene un sistema tributario débil y en construcción. Se argumenta que uno de los principales roles de la política fiscal es reducir las desigualdades y promover un crecimiento económico inclusivo y sostenible. Una de las causas asociadas con la distribución inadecuada de la riqueza es que la presión fiscal actual en la República Dominicana es muy desigual y precaria, donde la informalidad económica genera altos niveles de evasión fiscal. Se concluye que es necesario aumentar la presión fiscal y establecer una regulación legal efectiva que brinde los mecanismos necesarios de control de gastos. Este artículo ofrece algunas recomendaciones de políticas a corto y mediano plazo. Este artículo también argumenta que es una prioridad hacer una buena distribución de las inversiones sociales, en áreas de alto impacto y prioridad, y al hacerlo, contribuir al proceso de construcción del Estado del Bienestar.

Palabras clave

Estado de bienestar, distribución de riqueza, política fiscal, República Dominicana

Resumo

Este artigo analisa o caso do crescimento econômico sustentável e da distribuição de riqueza na República Dominicana, no âmbito da Agenda ODS 2030. Este país possui um sistema tributário fraco e em construção. Argumenta-se que um dos principais papéis da política fiscal é reduzir as desigualdades e promover o crescimento econômico inclusivo e sustentável. Uma das causas associadas à distribuição inadequada da riqueza é que a atual pressão tributária na República Dominicana é muito desigual e precária, onde a informalidade econômica gera altos níveis de evasão fiscal. Conclui-se que é necessário aumentar a pressão tributária e estabelecer uma regulamentação legal eficaz que forneça os mecanismos necessários de controle de despesas. Este artigo oferece algumas recomendações de políticas relacionadas. Este artigo também argumenta ser uma prioridade fazer uma boa distribuição de investimentos soci-

ais, para áreas de alto impacto e prioridade e, ao fazê-lo, contribuir para um processo de construção do Estado de Bem-Estar Social.

Palavras chave

Estado de bem-estar social, distribuição de riquezas, política fiscal, República Dominicana

Abstract

This article analyzes the case of sustainable economic growth and distribution of wealth in the Dominican Republic within the SDGs 2030 framework. This country has a weak and under construction tax system. It is argued that one of the main roles of fiscal policy is to reduce inequalities and to promote inclusive and sustainable economic growth. One of the causes associated with inadequate distribution of wealth is that current tax pressure in the Dominican Republic is very unequal and precarious, where economic informality generates high levels of fiscal evasion. It is concluded that it is necessary to increase tax pressure and to establish an effective legal regulation that give the necessary mechanisms of expenditure control. This article offers some short and medium-term related policy recommendations. This article argues also to be a priority to make a good distribution of social investments, to high impact and priority areas, and in doing so, contributing towards a Welfare State building process.

Keywords

Welfare State, Wealth Distribution, Fiscal Policy, Dominican Republic.

1. Introducción

Al momento de abordar el tema del crecimiento económico de un país, debemos analizar la política fiscal que implementan. En este sentido, la política fiscal y en consecuencia la distribución de la riqueza, pueden entenderse como aquellas políticas del sector público respecto de sus decisiones sobre el gasto, impuestos y endeudamiento. Esta política tiene como objetivo facilitar e incentivar el buen desempeño de la economía nacional, lograr niveles aceptables o sobresalientes de crecimiento, control de inflación y desempleo. Las herramientas con las que cuenta la política fiscal para cumplir sus objetivos están relacionadas con los ingresos y los gastos públicos de un Estado. En términos más simples, la política fiscal es entendida como el manejo de los ingresos y los gastos del Estado, los cuales tienen una transcendental importancia en la búsqueda de los objetivos generales de la sociedad como son el crecimiento económico, la estabilidad de precios y la redistribución de la riqueza.

La globalización ha traído consigo el desarrollo de países que son evaluados y medidos principalmente en términos de crecimiento económico y acumulación de riquezas. En este aspecto y en consonancia a los Objetivo de Desarrollo Sostenibles (ODS), es imprescindible que los países consoliden los mecanismos de coordinación de la política fiscal con el propósito de asegurar la sostenibilidad macroeconómica así como la demanda e inclusión laboral orientada a prevalecer la igualdad de oportunidades a todas las personas.

Estas políticas públicas deben buscar reducir las desigualdades y llevar a todos los ciudadanos servicios de calidad. Es por esta razón que uno de los roles de la política fiscal es reducir las desigualdades. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre las múltiples dimensiones que abarca la desigualdad, dos merecen particular atención, la dimensión relacionada con la distribución personal del ingreso por hogares y la proveniente de las disparidades sociales y económicas¹.

El objetivo 8 de los ODS plantea la promoción del crecimiento económico inclusivo y sostenible; el empleo pleno y productivo; y el trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluyendo a jóvenes y personas con discapacidad, plantea que para lograr el desarrollo económico sostenible las sociedades deberán crear las condiciones necesarias para que las personas accedan a empleos de calidad, estimulando la economía sin dañar el medio ambiente. También deberá haber oportunidades laborales para toda la población, en edad de trabajar, con condiciones de trabajo decentes, y en este sentido, que se asegure los servicios básicos a la ciudadanía, desde educación, salud, pensión, seguridad social entre otros.

Todo esto puede ser conseguido de la mano de políticas públicas que vayan orientadas a los ODS. En este sentido entendemos pertinente establecer que, para los países de América Latina, una buena alternativa para que las riquezas lleguen a todos y todas es la reestructuración de sus sistemas tributarios más dirigidos hacia a un Estado de Bienestar.

En el específico caso de República Dominicana, argumentamos que es necesario un sistema fiscal integral que regule de manera eficiente los aspectos que le conciernan, desde una fiscalización efectiva, hasta un aumento de la presión tributaria: un sistema tributario donde se obtengan alternativas viables para hacerle frente a las necesidades sociales, empezando por una distribución equitativa y priorizada de los recursos públicos, acompañado de la disminución de los trabajos informales, asegurando de esta manera empleos dignos y de calidad, y asegurando la inclusión social de las personas con discapacidad.

En este aspecto, debemos vislumbrar que en el caso de Latinoamérica es evidente el dominio marcado de las políticas públicas centradas más en procesos que en resultados, obstaculizando la concatenación efectiva de los objetivos institucionales o de gobierno, puesto que en varias ocasiones el Estado no tiene la facultad de cubrir todas las necesidades y servicios que suministra. En este sentido, se hace imperante la cooperación entre sector público-privado y de la sociedad civil, y es aquí donde resulta interesante enmarcar que para tener un Estado que vaya acorde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se requiere la "participación de todos" los sectores, en los mecanismos de gobernanza en un ambiente de transparencia y rendición de cuentas.

Esto es posible cuando los países cuentan con instituciones rigurosas cada día más fuertes en materia de transparencia y normas de buen gobierno, las cuales favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social, amparado siempre en un ambiente de seguridad jurídica, esto a raíz de que en los países que existen altos niveles de transparencia y de buen gobierno, los ciudadanos pueden juzgar mejor, permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública, contribuyendo a la regeneración democrática, promoviendo la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico sostenible². Esta transparencia y buen gobierno va de la mano de un sistema fiscal que facilite el crecimiento estable y sostenido de la economía,

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Estudio Económico de América Latina y el Caribe. 2017. Revisado en fecha 25 de noviembre de 2019.

² España. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

que evite las distorsiones que algunos tributos puedan crear, garantizar la productividad de las contribuciones y diseñar el sistema de manera que los estabilizadores automáticos tengan un papel de moderación de los ciclos y faciliten la salida de las situaciones de crisis económicas.

La política fiscal es aquella que tiene como finalidad el manejo de los ingresos y los gastos del Estado, en este punto es importante enmarcar que los Estados deben velar que sus sistemas tributarios estén acorde a los lineamientos actuales, para de esta manera mejorar sus ingresos y distribuir de manera equitativa y acorde a las prioridades de los países, generando un control del gasto público eficiente.

2. Cuestiones ligadas a la metodología, marco normativo y modelo de gobernanza

Con base en análisis documental abordamos la normativa vigente e informes, y así poder analizar información precisa de cómo debe ser llevada la implementación de este tipo de políticas públicas, así como su modelo de gobernanza.

Por otra parte, para poder analizar la política fiscal, debe considerarse a la administración tributaria como un elemento clave del propio sistema tributario, y que junto con el derecho tributario y el comportamiento del contribuyente, se ubican dentro de la política económica, atribuyendo las funciones de determinar el monto de los impuestos que se pretende recaudar, sobre qué sectores, de qué manera y con qué instrumento.

En la República Dominicana la Ley núm. 11-92³, que crea el Código Tributario dominicano, establece el proceso legal y administrativo del sistema tributario que se aplica en el país relacionado con los impuestos internos. Su estructura consta de cinco títulos con sus capítulos y artículos, en los que se definen los parámetros generales, los mecanismos administrativos y jurídicos, así como los impuestos que integran el sistema tributario nacional de la República Dominicana⁴.

El Código Tributario dotó al Estado dominicano de los medios necesarios para poder movilizar la aplicación de tributos y recaudación: fortaleció la capacidad regulatoria de las autoridades fiscales estableciendo nuevas clases de tributos, cambiando el sistema tributación en base a la fuente de las rentas y derogando casi en su totalidad los regímenes de incentivos.

El fundamento jurídico del sistema tributario dominicana se encuentra principalmente en:

- Art. 243 de la Constitución dominicana, 13 de junio de 2015: "El régimen tributario esta basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad...".
- Ley núm. 11-92 y sus modificaciones que establece el Código Tributario dominicano.
- Ley núm. 14-93⁵ y sus modificaciones que establece el Código Arancelario.
- Ley núm. 112-00⁶ sobre Hidrocarburos.

³ República Dominicana. Ley núm. 11-92, Código Tributario, de fecha 16 de mayo de 1992.

⁴ República Dominicana. Constitución Política. Promulgada en fecha 13 de junio de 2015.

⁵ República Dominicana. Ley núm. 14-93 que aprueba el Arancel de Aduanas de la República Dominicana, de fecha 26 de agosto de 1993.

⁶ República Dominicana. Ley núm. 112-00, sobre combustible fósiles modificado, de fecha 17 de noviembre 2000.

- Ley 1-12⁷, sobre la Estrategia de Desarrollo Nacional 2030.

Sobre el modelo de gobernanza, los actores institucionales gubernamentales y no gubernamentales identificados, y que participan de la implementación de esta política y de su conformación, son indicados y descritos en la siguiente tabla con su respectivo rol.

<i>Actores involucrados</i>		
Actor	Función	Rol en la implementación de la Política
Ministerio de Hacienda	Dirigir la política fiscal y sus componentes: ingresos, gastos y financiamiento, garantizando que sea sustentable en el corto, mediano y largo plazo. (Ley núm. 494-06, 2006)	Esta bajo la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Impuestos Internos, la elaboración del anteproyecto de ley, en combinación con otras instituciones gubernamentales, para su presentación al Presidente de la República.
Dirección General de Impuestos Internos (DGII)	Responsable de la recaudación y administración los principales impuestos internos del país	
Actores de la sociedad civil:		
1. Fundación Institucionalidad y Justicia (FIJUNS).	Plantear posturas sobre temas de impacto en la sociedad.	Intercambiar impresiones sobre el impacto de esta implementación en la sociedad.
2. Participación Ciudadana, entre otros gremios		
Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo.	Redactar y someter a la consideración del Presidente de la República los proyectos de leyes, resoluciones, decretos, reglamentos y otras disposiciones legislativas y ejecutivas.	Informe y aprobación del Anteproyecto.
Poder Ejecutivo	Someter al Congreso Nacional del Anteproyecto.	Sometimiento del Anteproyecto.
Congreso Nacional	Aprobación de las leyes.	Aprobación del Anteproyecto.

Respecto del contexto regional, puede decirse que en las últimas décadas la situación fiscal en los países de América latina ha mejorado exponencialmente. No obstante, este crecimiento económico significativo no ha disminuido los indicadores de pobreza, desigualdad e informalidad, y mucho menos las problemáticas y necesidades básicas de la ciudadanía. Esto a raíz de que los sistemas fiscales no se han adecuado a los parámetros internacionales puesto que el sistema de recaudación no es suficiente y aparte de esto no existe un control del gasto público que priorice los servicios públicos que la sociedad requiere.

⁷ República Dominicana. Ley núm. 1-12, sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

Tradicionalmente en los países de la región de América Latina, se han entrelazado una gran desigualdad entre los ingresos que perciben los ciudadanos y sus obligaciones tributarias. La mayoría de las reformas fiscales que se han suscitado dentro de la esfera de la región, denotan que estas tenían como objetivo principal disminuir la pobreza y corregir la polarización de los ingresos.

Si bien es cierto que, las reformas fiscales han sido el experimento preferido en varios países como ha sido el caso de Chile, El Salvador, México, Honduras entre otros. Estas reformas no han logrado sus objetivos específicos, como lo es, implementar un esquema de buen funcionamiento desde el punto de vista de la distribución y la asignación de recursos⁸.

3. Descripción del caso: República Dominicana

La República Dominicana es un país que ocupa algo más de los dos tercios orientales de la isla de La Española, en el archipiélago de las Antillas Mayores. Tanto como por su superficie como población es el segundo país mayor del Caribe (después de Cuba). Su extensión territorial es de 48,311 kilómetros cuadrados y su población total es de 9,445,281 según el último censo realizado en el año 2010 (Portal Oficial del Estado Dominicano, 2016).

Si bien es cierto que la economía dominicana creció un 7%, siendo una de las mayores de la región. La República Dominicana es un país predominantemente "Clase Media". Según el PNUD, establece: "este país se ha insertado en la economía mundial de manera social y políticamente excluyente, conociendo tasas de crecimiento económico, sin embargo, el carácter excluyente del modelo económico que se ha impuesto no ha traducido este crecimiento al bienestar de la población"⁹. Esto a groso modo de la situación de la República Dominicana.

La República Dominicana ha experimentado un fuerte crecimiento económico en los últimos años, con un promedio del 5,1 por ciento anual entre 2008 y 2018, el segundo más alto de ALC. El ritmo se aceleró a un promedio de 6.6 por ciento por año entre 2014 y 2018, y un 7 por ciento en 2018, impulsado por la fuerte demanda interna. Fue la economía de ALC de más rápido crecimiento en ese período de cinco años¹⁰.

El crecimiento sostenido ha reducido la pobreza y la desigualdad, ayudando a expandir la clase media. A pesar del progreso, si la RD desea alcanzar su objetivo de convertirse en un país de altos ingresos para el 2030, debe enfrentar seis desafíos prioritarios identificados en el Diagnóstico Sistemático de País más reciente del Banco Mundial. Debe mejorar el equilibrio fiscal, aumentar su capital humano, promover un mejor ambiente de negocios, mejorar la gestión de los recursos naturales, mejorar la resiliencia ante los desastres y los riesgos relacionados con el clima, y aumentar la transparencia y la responsabilidad en la formulación de políticas¹¹.

El gobierno dominicano en el 2016 se centró más en la equidad y la inclusión, el capital humano, la gestión de los recursos naturales y la competitividad. Sobre la base a largo plazo de la Estrategia Nacional de Desarrollo

⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Estudio Económico de América Latina y el Caribe. 2017. Revisado en fecha 25 de noviembre de 2019.

⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2015.

¹⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2015.

¹¹ Banco Mundial. Revisado en fecha 25 de noviembre de 2019. Disponible: <https://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview>

(Visión 2030), el gobierno elaboró el Plan de Gobierno 2016-2020. El plan plantea que el crecimiento económico más inclusivo sea una estrategia central y establece el objetivo de profundizar las reformas del gobierno. En consonancia a lo planteado anteriormente, el gobierno dominicano ha expresado el interés en unirse al Proyecto de Capital Humano del Grupo del Banco Mundial (GBM). Esta decisión, junto con la elección voluntaria del gobierno en 2015 de participar en el Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) de la OCDE, demuestra un compromiso para enfrentar las barreras al desarrollo del capital humano con una estrategia integral. De acuerdo con el Índice de Capital Humano (HCI) del GBM, un niño que nazca hoy en la República Dominicana tendrá cuando crezca el 49% de la productividad laboral que pudiera alcanzar, si recibiera una educación completa y una atención médica adecuada¹².

En el caso de la República dominicana, un país de ingreso mediano alto con una economía en rápida expansión y un crecimiento promedio anual del 5,7% desde 1991 hasta 2016¹³, el problema que se vislumbra es que, a pesar de la subida exponencial de crecimiento económico, los indicadores de pobreza y desigualdad continúan siendo relativamente altos, en comparación con los niveles regionales.

Cuestión clave es que los ingresos fiscales no han seguido el ritmo del crecimiento económico. El esfuerzo de recaudación tributaria de la República Dominicana, no generó los mismos resultados que en países de la región. Ocasionando que se cree una serie de desafíos que limita el margen fiscal y la capacidad del país para llevar adelante políticas fiscales¹⁴.

El sistema tributario dominicano cuenta con unos problemas latentes que no permiten que la recaudación de los impuestos sea suficiente para cubrir los servicios básicos. Entre las deficiencias que se analizan dentro del sistema fiscal, encontramos: 1) Una baja presión fiscal; 2) Informalidad en los negocios; 3) Una evasión fiscal significativa; y 4) Un sistema del control del gasto público precario. Todos estos factores generan que los recursos del Estado no sean suficientes, reflejándose, en que las necesidades básicas no pueden ser cubiertas por el Estado, sino que los propios ciudadanos deben hacerle frente, mediante servicios privados¹⁵.

Dicho lo anterior, podemos deducir que las políticas tributarias no han sido analizadas de manera correcta, puesto que no se han identificado sus impactos dentro del colectivo y en las políticas macroeconómicas. Sus implicaciones en materia de obtención y distribución de los recursos son temas de los cuales aún existe ambivalencia¹⁶.

Los gobiernos deben consolidar en una normativa los regímenes de incentivos, a los fines de establecer una política coherente y sostenible de incentivos y fomento a las actividades productivas que contribuyan a fortalecer los escaños intersectoriales y el desarrollo territorial, fomentar la innovación y la competitividad sistemática, generar empleo decente y atraer inversión, pero sobretodo tener una política rigurosa que vaya en

¹² Banco Mundial. Revisado en fecha 25 de noviembre de 2019. Disponible: <https://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview>

¹³ Banco Mundial. Revisado en fecha 25 de noviembre de 2019. Disponible: <https://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview>

¹⁴ *Ibidem*

¹⁵ Banco Mundial. Revisado en fecha 25 de noviembre de 2019. Disponible: <https://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview>

¹⁶ *Ibidem*

dirección proteger los servicios públicos necesarios para vivir en una sociedad que garantiza los derechos fundamentales, de manera digna.

En el futuro, el GBM pondrá mayor énfasis en el uso del enfoque "maximizar el financiamiento para el desarrollo (MFD)". Las intervenciones de IFC y BM están bien coordinadas. Se ha incrementado la colaboración en áreas como la electricidad, el acceso a la financiación (PYME y los mercados de capital) y las PPP. El GBM planea priorizar la sostenibilidad fiscal y la inclusión social en su programa para el país¹⁷.

La concepción de los impuestos se percibe como aquel mecanismo para la recolección de nuevos ingresos. Estos fueron implementados por los Estados para financiar las necesidades de la sociedad. El fenómeno impositivo se ha reflejado a través del tiempo de muy diversas maneras, pero siempre manifestando la exigencia del poder que ejerce el Estado sobre los individuos para obtener parte de sus recursos.

Ahora bien, para poder comprender la situación actual de la República Dominicana y su necesidad de una reforma fiscal integral hay que comprender el origen y las distintas reformas fiscales que se han generado. Ley núm. 11-92 que crea el Código Tributario Dominicano, establece el proceso legal y administrativo del sistema tributario que se aplica en el país relacionado con los impuestos internos. Su estructura consta de cinco títulos con sus capítulos y artículos, en los que se definen los parámetros generales, los mecanismos administrativos y jurídicos, así como los impuestos que integran el sistema tributario nacional de la República Dominicana¹⁸.

Este código buscaba simplificar el sistema tributario de la República Dominicana, con el fin de homogeneizar en un solo instrumento toda la implementación de materia impositiva, y modificó totalmente el régimen fiscal dominicano, pero que actualmente se encuentra deficiente a las necesidades sociales.

Con su promulgación comenzó un verdadero proceso de reforma de las estructuras organizativas de la administración tributaria en su momento. Este fragmento legal creó un sistema para suprimir las evasiones, la doble tributación y las exenciones a determinados sectores de la actividad comercial nacional. Facilitó la repartición de la carga tributaria y el acoplamiento de todos los impuestos, directos e indirectos, se intentó instituir una estructura que arrojara simpleza, claridad y coherente, para permitir una completa comprensión tanto de la Autoridad como de los Contribuyentes, de sus deberes y derechos, dentro de un marco de seguridad y certeza jurídica.

El Código Tributario dotó a al Estado de los medios necesarios para poder movilizar la aplicación de tributos y la recaudación; fortaleció la capacidad regulatoria de las autoridades fiscales estableciendo nuevas clases de tributos, cambiando el sistema de tributación en base a la fuente de las rentas y derogando casi en su totalidad los regímenes de incentivos, entre otros.

En este sentido, el problema que se aprecia en la República Dominicana, que al no contar con un sistema tributario efectivo y eficiente para generar un crecimiento económico y una distribución de las riquezas en todos los sectores sociales, ocasiona una alta pobreza, sin proporcionar un las necesidades básicas. Esta situación

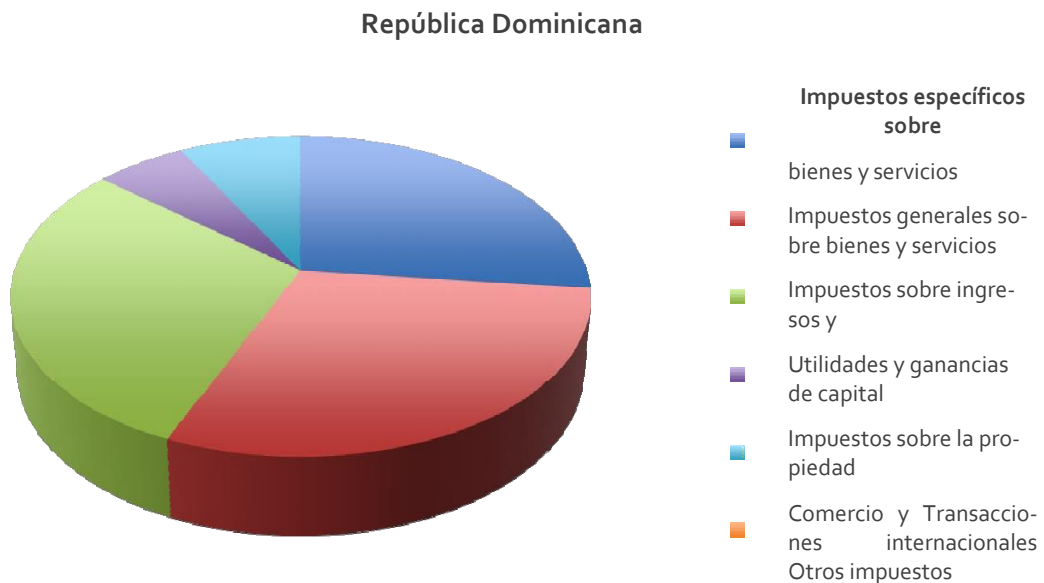
¹⁷ Banco Mundial. Revisado en fecha 25 de noviembre de 2019. Disponible: <https://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview>

¹⁸ República Dominicana. Constitución Política. Promulgada en fecha 13 de junio de 2015,

puede ser superada con un aumento significativo de la presión tributaria, y que el sistema del control del gasto público vaya acorde al ordenamiento del país.

En cuanto a la aplicación de efectiva de la recaudación de los impuestos internos del país, la Dirección General de Impuestos Internos, es la institución gubernamental encargada de la recaudación y administración de los principales impuestos internos establecidos en el Código Tributario de la República Dominicana. A diferencia de los aduanales, estos impuestos se aplican a las actividades económicas de producción, compra y venta de productos y servicios que se realizan en territorio nacional. Los principales impuestos internos son los siguientes:

Gráfico Núm. 1 Impuestos Tributarios Totales



DGII EN PESOS DOMINICANO. Fuentes: Cálculos de la DGII en base a información de la CEPAL, 2015.

Dada la información del anterior gráfico podemos señalar que en los últimos años, los impuestos sobre ingresos, utilidades y ganancias en República Dominicana han representado un 30% del total de los ingresos tributarios, ligeramente inferior al 34% del promedio de países latinoamericanos¹⁹.

Ahora bien, para lograr la uniformidad de las políticas fiscales establecidas en la Ley núm. 1-12, se hace necesario desarrollar un Sistema Tributario Progresivo, como hemos establecido anteriormente. Otorgando prioridad a la contribución directa mediante la ampliación de la base contributiva, la racionalización de los incentivos fiscales, la minimización de sus efectos negativos sobre las decisiones de los agentes económicos y el incremento en la eficiencia recaudatoria, bajo un principio de contribución según la capacidad económica de cada contribuyente. Esto último que plantea la ley solo es posible con la adecuación de las legislaciones y mecanismos de recaudación, por lo que se hace necesaria una reforma fiscal integral.

¹⁹ Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana, 2015.

El gasto e ingreso de los recursos públicos debe ser estudiado en conjunto con los estándares de calidad de vida que el Estado les suministra a sus ciudadanos. La reforma integral en la República Dominicana debe enmarcarse en un verdadero Estado de Bienestar, donde la economía sea articulada, innovadora y ambientalmente sostenible, con una estructura productiva que genere crecimiento alto y sostenido, con trabajo digno, que se inserta de forma competitiva en la economía global (República Dominicana, Ley núm. 1- 12, 2012a).

Como parte de la política del Estado, el manejo del control del gasto público debe ser analizado, puesto que el gasto público es uno de los componentes relevantes en la conducción macroeconómico de un país, debido a que - obedeciendo al nivel de gasto que realice el Estado- así mismo será el efecto que se tenga dentro de la economía. El gasto público puede desde fortalecer la economía hasta ser el causante de fenómenos como la inflación y la devaluación y/o revaluación de la moneda. El gasto público es también uno de los elementos que inciden en la política impositiva de un país y en el conocido déficit fiscal, fenómeno común o todos los estados.

Para satisfacer los servicios públicos de la sociedad, el sector público, institucionalizado en el Poder Ejecutivo, podrá considerar la forma de gestionar de manera eficiente los recursos financieros, materiales y humanos en el cumplimiento de sus funciones, según la legislación vigente. En el contexto actual en el que los Estados desarrollan su actividad-reducción del déficit, control del endeudamiento, descentralización y externalización en la gestión de los servicios, etc., se requiere una adaptación de las herramientas de control establecidas para satisfacer las nuevas y crecientes demandas de los ciudadanos, tanto dentro, como fuera de la estructura gubernamental.

En la República Dominicana la gestión económico-financiera de los entes públicos está amparada en la Ley núm. 10-07 que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República Dominicana, la cual tiene la finalidad el crear el Sistema Nacional de Control Interno, su rectoría y componentes; regular el control interno de los fondos, recursos públicos y de la gestión pública institucional y su interrelación con la responsabilidad por la función pública, el control externo, el control político y social, y señalar las atribuciones y deberes institucionales en materia del erario público.

4. Algunas conclusiones y recomendaciones

En un Estado Social y Democrático de Derecho es imprescindible existencia de una normativa que salvaguarde la distribución de las necesidades básicas de la ciudadanía. Al ser uno de ellos el Estado dominicano, un estado garante de las necesidades de su población, y aunque la Constitución lo establezca, aun hay necesidades que deben ser asumidas por el gobierno. Una de las causas de esta distorsión al momento de la distribución de las riquezas, es que la presión tributaria en la República Dominicana es muy precaria, la existencia de la informalidad en los negocios de comercio, generando evasiones de impuestos. Estos factores que tal vez, muchas personas no asociarían, pero como hemos visto las tres tienen una estrecha relación y un impacto significativo en la sociedad.

La alternativa viable para la República Dominicana es aumentar los ingresos tributarios de manera efectiva en el país, e intentar identificar esferas de reforma para mejorar la eficiencia; poder disminuir la informalidad en el comercio dominicano y asegurar las necesidades básicas de manera eficiente y eficaz dentro del marco de un Estado de Bienestar o Estado de Derecho.

Instaurar una verdadera normativa jurídica que establezca los mecanismos de distribución a las áreas de mayor impacto social y de esta manera contribuir a un Estado de Bienestar o Estado de Derecho; aumentando la presión tributaria; Identificar los mecanismos de Responsabilidad Fiscal y de distribución de los recursos del Estado; Analizar el mecanismo de control interno de la República Dominicana en cuanto al gasto público.

Somos conscientes que una reforma tributaria bien dirigida podrá generar un aumento notable en la proposición del PIB proveniente de la recaudación de los impuestos. Además, el margen de mejora en la eficiencia de la recaudación es tan grande que el Gobierno podría elevar considerablemente sus ingresos. Es imperante tener en cuenta que cualquier reforma al sistema tributario de cualquier país debe basarse en una visión global y debe incorporarse gradualmente para evitar efectos abruptos en la ciudadanía.

En este sentido, como parte de la experiencia de la República Dominicana, entendemos pertinente establecer las siguientes recomendaciones, las cuales pueden servir de parámetros para los países que se encuentran en las mismas condiciones:

- Revisar las exenciones, se debe plantear cambios que mejoren los ingresos por ítems que ahora están exentos o levemente gravados, como los ingresos de capital (en especial dividendos y ganancias de capital, interés y regalías).
- Examinar la relación entre el impuesto a la renta y la riqueza, los proyectos llevados a cabo por el Foro de Transparencia Global, como el levantamiento del secreto bancario, el intercambio de información fiscal entre las administraciones tributarias, no solo mejorarían los mecanismos de recaudación, sino también asegurar una transición hacia un diseño del impuesto más integral, equitativo y progresivo. Esto reforzaría el control tributario, que debe mejorarse con carácter de urgencia, dado que la evasión promedio en la región según estudios de CEPAL, supera el 52%.
- En cuanto al tema de las bases actuales, la estructura general de rango y tasas están limitada por un enorme número de deducciones y mínimos no imponibles, circunstancia que requiere una actualización considerando los aumentos de ingresos per capital.
- Crear un organismo competente para la evaluación y supervisión de la distribución del gasto fiscal de los principales programas sociales a nivel nacional. Un ejemplo es SNI chileno, el cual es la administración del Sistema Nacional de Inversión (SNI), que tiene la capacidad de aprobar, desaprobado y/o recomendar, los proyectos de carácter público que requieran recursos fiscales como el resultado de un análisis técnico- económico.
- Hacer énfasis en los sectores de educación, salud, agua potable, electricidad y pensiones al momento de distribuir el presupuesto, para incentivar el Estado de Bienestar o el Estado Social de Derecho.
- Crear proyectos por cada sector, que vayan encaminados a hacerle frente a las necesidades de la ciudadanía, previendo toda contingencia, y en los cuales los servicios de calidad sean un referente dentro del sector público.
- Crear campañas de concientización para que los ciudadanos que tengan un negocio se formalicen, y de esta manera el Estado velar por el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
- Crear una verdadera estructura que sea la encargada de velar y controlar el gasto público de manera eficiente y que sean suministrados y ejecutados a las partidas que le correspondan.

Entre las recomendaciones para el logro de un gasto de calidad, encontramos:

- Crear marcos legales amplios y transparentes para la administración pública financiera y las adquisiciones del Estado.
- Marcos institucional constituido por agencias con responsabilidades claramente definida y dotada de un número adecuado de personal profesional calificado.
- Un liderazgo que se tome seriamente su responsabilidad para el logro de un manejo eficiente de los recursos públicos.
- Escrutinio independiente, incluso por parte de la sociedad civil, de pedir rendición al gobierno de los recursos públicos que utiliza.
- Formalización de las empresas para que no evadan los impuestos.
- Y por esto la necesidad de un proceso de reestructuración fiscal integral y el marco de una ley de responsabilidad fiscal.

El sistema fiscal y del Control del Gasto Público de un país, no es sólo un medio de gestión macroeconómica, sino un instrumento que los gobiernos pueden emplear para continuar el desarrollo. La utilización razonada y activa de la política tributaria, del gasto público puede dar un nuevo empuje al desarrollo en la República Dominicana.

Los resultados del sistema fiscal de un país ofrecen una instantánea del contrato social que une a su gobierno y a sus ciudadanos. La provisión pública de bienes y servicios de razonable calidad y cantidad, por una parte, y unos sistemas tributarios transparentes y progresivos, por otro, son signos de un contrato social sano. Si la provisión de bienes públicos, tales como la salud, la educación o la infraestructura, es insuficiente, de baja calidad o poco equitativa, el contrato social se debilita (OECD, 2008).

Todas estas deficiencias pueden ser subsanadas de la mano de políticas pública, que vayan orientado a los ODS, en este sentido entendemos pertinente establecer que los países de América latina, que una buena alternativa para que las riquezas lleguen a todos y todas es la reestructuración de sus sistemas tributarios, para que vayan dirigidos a un Estado de Bienestar. En el caso en particular de la República Dominicana, es necesario un sistema fiscal integral que regule de manera eficiente los aspectos que le conciernan, desde una fiscalización efectiva, hasta un aumento de la presión tributaria. Un sistema tributario donde se obtengan alternativas viables para hacerle frente a las necesidades sociales, empezando por una distribución equitativa y priorizada de los recursos del erario público, acompañado de la disminución de los trabajos informales, y cumpliendo las necesidades básicas, como es el tema educación, pensiones, sanidad, seguridad social.

De esto podemos inferir, que el tema de consolidar un sistema tributario en la República Dominicana es un tema no concluido, puesto que como hemos establecido, la Ley núm. 1-12, sobre estrategia Nacional de Desarrollo 2030, compromete al Gobierno a llevar a cabo un pacto fiscal, entre otras medidas, y se consolide en una normativa los regímenes de incentivos, a los fines de establecer una política coherente y sostenible de incentivos y fomento a las actividades productivas que contribuyan a fortalecer los escaños intersectoriales y el desarrollo territorial, fomentar la innovación y la competitividad sistemática, generar empleo decente y

atraer inversión, pero sobretodo tener una política rigurosa que vaya en dirección a proteger los servicios públicos necesarios para vivir en una sociedad que garantiza los derechos fundamentales, de manera digna.

Un sistema tributario donde se obtengan alternativas viables para hacerle frente a las necesidades sociales, empezando por una distribución equitativa y priorizada de los recursos del erario público, acompañado de la disminución de los trabajos informales, y cumpliendo las necesidades básicas, como es el tema educación, pensiones, sanidad, seguridad social, son temas relevantes que los Estados deberían priorizar, siempre y cuando estas políticas publicas vayan en consonancia a los ODS 2030, y amparados en el lema "No dejar a nadie atrás".

Referencias

Albiñana García Quintana, C. (1992), Sistema tributario español y comparado. Madrid.

Baena Del Alcázar (2005). Manual de administración. Editorial Síntesis S.A. Madrid, España.

Bayona, Juan y Soler, María (2009). Derecho financiero. Volumen I.

Cabrera Jiménez, Manuel (2014). El estado de bienestar en el marco del sistema capitalista (en línea consultado: agosto 2018). <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2215910X14700096>

CEPAL (2018). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe (en línea consultado: agosto 2018): https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/4/S1700069_es.pdf

Cortés, Matías (1985). Ordenamiento tributario español. Madrid.

Comisión Europea. Elaboración de un informe de gasto público y rendición de cuentas en mediación desempeño PEFA (2012) (en línea consultado: junio de 2018): https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/report-pefa-assessment-dominican-republic-201210_es.pdf

Constitución de la República Dominicana (2015).

Del Barco, J (1996). El control de eficacia: Significado y contenido del control financiero de programas.

Díaz, Magín (2016). Sistema tributario equitativo, eficiente y suficiente. (en línea consultado: agosto de 2018): <https://www.eldinero.com.do/27774/sistema-tributario-equitativo-eficiente-y-suficiente/>

DGII, República Dominicana (2015). Sistema Tributario de la República Dominicana (en línea consultado: en junio de 2018): <https://www.dgii.gov.do/informacionTributaria/publicaciones/estudios/Documents/SistemaTributarioRepublicaDominicana.pdf>

Giorgetti, Armando (1967). La Evasión Tributaria. Edición de Palma. Buenos Aires.

Guiliani, Patricia (2009). Aspectos de una Ley de Responsabilidad Fiscal (en línea consultado: junio de 2018): http://www.hacienda.gob.do/dependencias/politica_legislacion_tributaria/otras_publicaciones/2009/Aspecto%20de%20una%20Ley%20de%20Responsabilidad%20Fiscal.pdf

- Gutiérrez-Rubí, Antoni (2018). Qué es el Gobierno Abierto (en línea consultado: agosto de 2018): <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto>
- Ibarra Mares, Alberto (2009). Introducción a las finanzas públicas.
- Jiménez Fernández, Luis Miguel (2018). Control del Gasto de la Administración del Estado. Boletín Oficial del Estado.
- Labrada, Marisa y Rodríguez, Leonides (2012). La explotación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente en las regulaciones jurídicas tributarias cubanas.
- Ladipo, Sánchez y Sopher. Responsabilidad en el gasto público en América Latina y el Caribe (en línea consultado: julio de 2018): <http://documents.worldbank.org/curated/en/649341468017074624/pdf/490500PUBoSPAN1loUseoOnly101Spanish.pdf>
- Ley núm. 11-92 que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana (1992).
- Ley núm. 494-06 de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda (2006).
- Ley núm. 1-12, que establece la estrategia nacional de desarrollo 2030 (2012).
- Ley núm. 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Lizardo, Magdalena. Pacto Fiscal y Financiamiento de la END. Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario- RD.
- López Hernández Y Ortíz Rodríguez (2005). El control de la gestión económico-financiera de las administraciones públicas, en la ciencia de la contabilidad.
- Luna-Victoria, Manuel (1991). La administración Tributaria en Perú.
- Machinea, José (2006). Tributación en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (en línea consultado: agosto de 2018): https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2476/1/S2006340_es.pdf
- Mehl, Lucien (1964). Elemento de Ciencia Fiscal. Editorial Bosh. Barcelona.
- Montesionos Julve. V (1997). El control económico en los niveles subcentrales de gobierno: especial consideración de las entidades locales.
- Oszlak, Oscar (2013). Gobierno abierto: hacia un Nuevo paradigma de gestión pública (en línea consultado: julio de 2018): <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Pascual García, José (2014). Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control.
- Peréz Del Amo, Francisco (2015). La sostenibilidad del Estado de Bienestar: Posibles soluciones a través de una reforma fiscal (en línea consultado: agosto 2018). https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/4690/71463909B_GECON_Septiembre2015%20%281%29.pdf

Pérez Inclán, Carlos (2006). Una aproximación al problema de la doble imposición internacional.

Piña, Laura (2014). La enfermedad fiscal de República Dominicana. Forbes México (en línea consultado: julio de 2018): <https://www.forbes.com.mx/la-enfermedad-fiscal-de-republica-dominicana/>

Ramírez-Alujas, Álvaro (2018). Qué es el Gobierno Abierto (en línea consultado: agosto 2018). Disponible: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto>

Revista Digital Andalucía (2011). El Estado de Bienestar (en línea consultado: junio de 2018): <https://www.feandalucia.ccoo.es/docu/p5sd8428.pdf>

Ross, Jaime (2009). Derecho tributario sustantivo. Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal de la Secretaría de Estado de Hacienda.

Sainz De Bujanda, Fernando (1991). Lecciones de derecho financiero. Madrid.

Tomé Muguruza (2012). El control del gasto público en España y en la Unión Europea (en línea consultado: julio de 2018): <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/3478/documento/tribuna.pdf>

Sobre la autora/ About the autor

Licenciada en Derecho por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra de Santo Domingo (PUCMM) en 2015. En el 2017 adquirió el título de Magíster en Derecho de los Negocios Corporativos en la misma casa de estudios. Posteriormente realizó el Máster en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset en combinación con la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Locutora y Maestra de Ceremonias. Actualmente desempeñando la función de Encargada de División de Exequátur de la Dirección Jurídica del Ministerio de Hacienda de la República Dominicana.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org/ewp>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

Políticas para la implementación de los ODS en el ámbito local: El caso del Plan de Desarrollo Municipal La Paz, Bolivia 2040

Ojeda Callisaya, Pamela J.

 ojedac.pamela@gmail.com

Documento recibido: 01 julio 2019
Aprobado para publicación: 22 octubre 2019

Resumen

La mayoría de los temas abordados en los ODS no son nuevos para los gobiernos locales, pues en muchos sentidos están directamente relacionados con sus mandatos. El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, Bolivia, ha elaborado el Plan Integral “La Paz 2040: La Paz que queremos”, aprobado mediante Ley Municipal Autónoma No. 068 del 18 de marzo del 2014, el cual consolida el desarrollo económico-social con el uso y ocupación del territorio. Se concluye en este trabajo en progreso que la puesta en práctica de los ODS requiere bajo este contexto, un enfoque integrador que permita explorar nuevas estrategias y formas de relacionamiento entre los niveles de gobierno como se desarrolla en La Paz, Bolivia. También que es importante que los gobiernos en todos sus niveles ordenen, integren y destinen una parte de sus presupuestos al desarrollo de políticas, programas o proyectos con la Agenda 2030, en un marco de participación y control de recursos.

Palabras clave

Territorialización, ciudadanía, localización, planificación, transformación, Bolivia.

Resumo

A maioria das questões abordadas nos ODS não é nova para os governos locais; pelo contrário, elas estão diretamente relacionadas aos seus mandatos; portanto, o Governo Autónomo Municipal de La Paz, Bolivia desenvolveu o Plano Abrangente “La Paz 2040: La Paz o que queremos”, aprovado pela Lei Municipal Autónoma nº 068, de 18 de março de 2014, que consolida o desenvolvimento econômico-social com o uso e ocupação do território. Conclui neste trabalho em progresso que a implementação dos ODS requer uma abordagem integrativa que permita explorar novas estratégias e formas de relacionamento entre os níveis de governo, como desenvolvido em La Paz, Bolívia; É importante que os governos de todos os níveis ordenem, integrem e alocem parte de seus orçamentos para o desenvolvimento de políticas, programas ou projetos com a Agenda 2030, dentro de uma estrutura de participação e controle de recursos.

Palavras chave

territorialização, cidadania, localização, planejamento, transformação, Bolivia

Abstract

Most of the issues addressed in the SDGs are not new to local governments and they are directly related to their mandates. The Autonomous Municipal Government of La Paz, Bolivia, has developed the Comprehensive Plan "La Paz 2040: La Paz that we want ", approved by Autonomous Municipal Law No. 068 of March 18, 2014, which consolidates the economic-social development with the use and occupation of the territory. In this work in progress we conclude that the implementation of the SDGs requires an integrative approach that allows exploring new strategies and forms of relationship between levels of government as developed in La Paz, Bolivia; It is important that governments at all levels order, integrate and allocate a portion of their budgets to the development of policies, programs or projects with the 2030 Agenda, within a framework of participation and control of resources.

Keywords

Territorialization, citizenship, location, planning, transformation, Bolivia

1. Políticas públicas locales

A partir de la segunda mitad del Siglo XX hasta nuestros días, se ha redefinido el papel y la actuación de los poderes públicos locales, que han ido adquiriendo mayor protagonismo como actores en el desarrollo de los estados. Especialmente durante los años 80 y 90 se ha producido un fuerte desarrollo expansivo en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía, al tratarse del nivel de gobierno más próximo al ciudadano. Es así que, si consideramos lo expuesto en la literatura, Sanchez por ejemplo menciona que para el desarrollo de cualquier Estado "...es indispensable contar con instituciones eficaces que sepan captar los problemas de los ciudadanos" (Sánchez, 1993). Los gobiernos locales entonces se convierten en variables determinantes en los procesos de crecimiento y desarrollo económico de los países, principalmente porque se constituyen en el agente de relación entre el nivel de gobierno nacional y la ciudadanía.

Con este nuevo rol los gobiernos locales deben enfocar su capacidad estratégica y administrativa hacia la implementación de políticas que ayuden al desarrollo de la plena convivencia social, política y económica de los diversos actores que participan en la formación de un Estado, los ciudadanos, instituciones, organizaciones y autoridades. Con esta plena convivencia se podrá dar la estabilidad en el sistema político, social y económico.

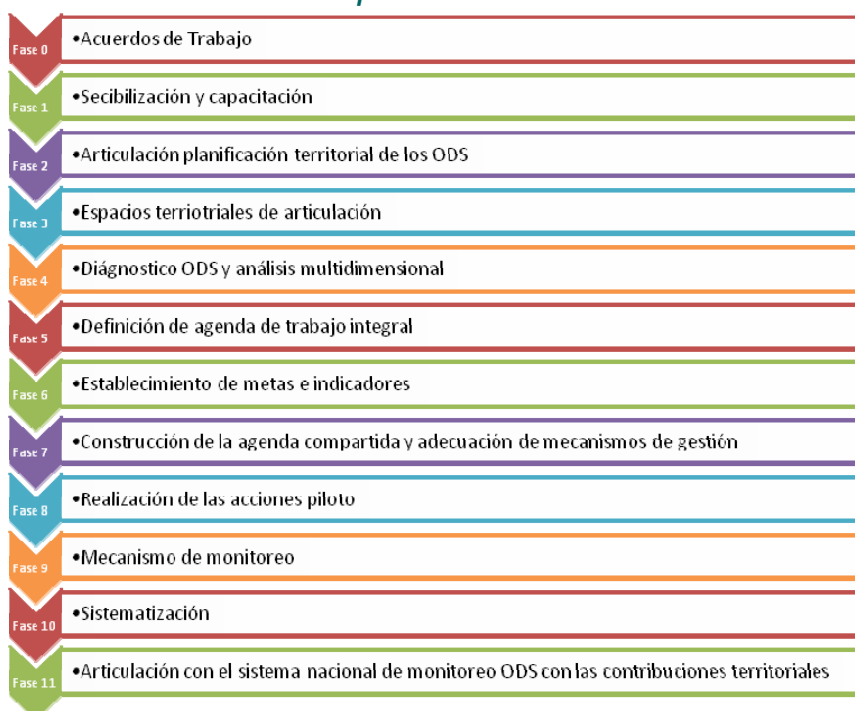
Es precisamente este nuevo rol de los gobiernos locales que los coloca como protagonistas e instrumentos de transformación situándose con los gobiernos subnacionales como el corazón de la Agenda 2030, enfocando los objetivos y metas de forma pragmática de acuerdo a su propio contexto. En el caso de Bolivia a partir de la nueva Constitución Política del Estado se desarrolla un nuevo marco de autonomías a través de la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Babiáñez" No.031 de 2010, la cual define en Bolivia un nuevo marco regulatorio y competencial para los diferentes niveles de gobierno y donde a los go-

biernos locales (municipios) les son asignados 66 competencias¹, siendo 43 las exclusivas, 16 las concurrentes y 7 las competencias compartidas.

2. Sobre el trabajo y la metodología

El presente documento aplica la metodología de investigación descriptiva y exploratoria. Se examinarán las características del proceso de territorialización de los ODS en el municipio y el desarrollo en el proceso de elaboración del Plan 2040 del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, Bolivia. Se hará hincapié en sus antecedentes, estrategias y conceptos generales; aspectos que permitirán recoger los elementos suficientes para el análisis del caso de estudio y a su vez permitirá la determinación de criterios de análisis que puedan ser utilizados en otras investigaciones más amplias en el futuro.

Cuadro No.1: Fases del plan de territorialización de los ODS



Fuente: Proyecto BOL-103249 PNUD Bolivia

Como complemento, se aplica la revisión bibliográfica, la sistematización de información secundaria y revisión de la legislación nacional; que permitirá al lector situarse en el contexto boliviano y municipal. En este sentido, se realizará un análisis de la metodología de territorialización de los ODS aplicada por el municipio de La Paz, cuya base fue la metodología de territorialización propuesta por el Proyecto BOL -103249 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que consta de 10 fases de localización, destacando su desarrollo al interior del municipio, analizando sus ventajas y desventajas en el contexto normativo, geográfico y social considerando las características de La Paz.

¹ Véase Ley Marco de Autonomías “Andrés Babiñez” No.031 de julio de 2010, Título V, artículos 65 - 69.

3. Caso Plan de Desarrollo Municipal La Paz, Bolivia 2040

El municipio de La Paz, oficialmente Nuestra Señora de La Paz, es la sede de gobierno y alberga los órganos Ejecutivo y Legislativo, por lo que es considerada el centro político, cultural y financiero más importante del Estado. Se encuentra a una altura de 3650 m.s.n.m. caracterizando al municipio con un clima subtropical de altura, con veranos lluviosos e inviernos secos.

Su ubicación y contexto geográfico son relevantes para comprender el proceso de territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por lo que se debe destacar que su área metropolitana engloba municipios vecinos; El Alto, Viacha, Palca, Achocalla y Mecapaca, que convierten al municipio en la primera región metropolitana de Bolivia, llegando a estimar que su crecimiento poblacional hasta el año 2030 será de 2.5 millones de personas. Lo que se traduce en exigencias de infraestructura, servicios urbanos, empleo y mejor calidad de vida.

Por tanto, es importante que los ODS y sus 169 metas sean alcanzados a nivel global y nacional pero es importante considerar el impulso desde el nivel subnacional. Su localización consiste en cómo los gobiernos locales pueden coadyuvar e involucrarse para lograr alcanzar los ODS, y cómo estos pueden ofrecer un marco para la política de desarrollo local.

El plan de desarrollo municipal 2040: “La Paz que queremos todos”

Ese impulso local coloca a los ODS en un mundo urbano, puesto que más de la mitad de la población mundial vive en las ciudades. Bolivia no es la excepción. Con varios núcleos urbanos con la Ciudad de La Paz tiene una proyección poblacional que muestra una tasa de crecimiento sostenida hasta el año 2030 se debe enfocar este plan bajo el principio de que la urbanización genera grandes desafíos para su desarrollo, pero también brinda enormes oportunidades para impulsar el desarrollo sostenible. Para la elaboración del plan La Paz 2040 se ha considerado los avances y resultados de los planes de desarrollo municipal La Paz 2001 – 2005 y el plan JAYMA aplicado entre los años 2007 al 2011, y con ello se ha establecido parámetros de solución a problemas del municipio, enfocados en el tiempo, de corto, mediano y de largo plazo.

El primer Plan de Desarrollo Municipal de La Paz 2001-2005, trabajó bajo los siguientes lineamientos: Solvente-Transparente y Habitable, en los que hubo un avance del 77% y 78%. En el eje Equitativo y Afectivo se avanzó 59%, mientras que en el Productivo Competitivo un 56%. Los más bajos avances se registraron en los lineamientos de Identidad Cultural y de Metropolitano Integrador, con 44% y 32% de avance.

A su vez el plan JAYMA se sustentó en siete ejes: Barrios de Verdad, Revive el Centro Urbano, La Paz metropolitana y moderna, La Paz competitiva, La Paz sostenible, La Paz equitativa e incluyente y La Paz participativa, todos enfocados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo se deja siete tareas inconclusas y alcanzando solo dos resultados importantes; el primero la participación y apropiación ciudadana en un proceso de transparentar y democratizar los recursos, rendición de cuentas. Y el segundo, el ordenamiento, modernización e integración del parque automotor del municipio.

Estos resultados muestran que los temas abordados en los ODS no son nuevos para el gobierno local y se constituyen en una herramienta de planificación, por su visión de largo plazo, hacia un desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente a través de políticas públicas e instrumentos de presupuesto,

monitoreo y evaluación, estrechando su relación con sus mandatos y constituyéndose en una oportunidad para reorientar las prioridades y necesidades locales.

El proceso de formulación del Plan 2040 se asienta como el punto de encuentro de dos enfoques de la planificación; la estratégica, reflejada por el programa de gobierno y la participativa a través de la identificación y priorización de demandas a partir de los resultados obtenidos en los planes predecesores; y de un escenario político y técnico, que proporciona como resultado la construcción de una Agenda Pública Compartida, que otorga un papel protagónico a la voluntad ciudadana de las decisiones políticas discrecionales.

En ese marco, las características del proceso participativo de planificación considera tres niveles de consulta: 1) nivel territorial, en la que los vecinos son los actores principales y responden a una organización distrital y macrodistrital; 2) a nivel funcional en el que la participación de actores, tiene que ver con temáticas transversales como: niñez, adolescencia, género, discapacitados y adulto mayor; 3) a nivel sectorial, en el que la participación de los actores está relacionada a las líneas de trabajo con el principal objetivo de garantizar una participación ciudadana cualitativa que viabilice una inversión municipal para alcanzar la visión de desarrollo construida colectivamente.

De esta manera no solo se ha incorporado un enfoque participativo, sino también un enfoque territorial² que responde a información del uso y ocupación del territorio dando un carácter de integralidad a este proceso de planificación. Por estas razones la metodología que plantea el PNUD para la territorialización de los ODS, se constituye como el eje que engrana el Plan 2040, debido a cuatro características³:

- i. Apoya los procesos de planificación pública en los gobiernos locales, orientados hacia la priorización y acciones focalizadas.
- ii. Mejora el impacto de la inversión, mejorando la orientación a resultados medibles, y orientados a mejorar la calidad de vida de las personas y el desarrollo humano.
- iii. Promueve mejores procesos de gobernanza local.
- iv. Fortalece la gestión pública local a través de mecanismos adaptados y concretos.

Sin embargo, se debe recordar que si el plan se engrana y se construye sólo con la metodología propuesta resultaría insuficiente para la elaboración y su ejecución, existe además una serie de elementos que el GAMLP debe considerar y que son imprescindibles para la elaboración e implementación de las políticas públicas en un municipio. La elaboración del plan de desarrollo es tan sólo el primer elemento, en el momento de hacer que la ciudadanía se apropie de los ODS se debe explorar los alcances del Plan de Ordenación Territorial, a través de la disposición de información adecuada y fiable, dotarse de una adecuada organización de medios, adecuada capacidad técnica e institucional y asignar los recursos económicos eficazmente.

Implementar el plan 2040 en un marco de integralidad desde la concepción básica, como lo menciona Frohock, que detalla que una política pública es una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas; por el contrario es un proceso de integral (Bardach, 2001).

² Véase Ley Municipal Autonómica GAMLP No.068: "El plan municipal de ordenamiento territorial es el instrumento que planifica de manera integral la organización del uso, ocupación y estructuración del territorio municipal a partir de sus potencialidades y limitaciones"

³ PNUD. 2016. Metodologías del programa ART PNUD aplicadas en Bolivia.

De esta manera la visión planteada en el Plan 2040 “La Paz, municipio autónomo, sustentable con desarrollo humano pleno, interculturalidad, seguridad y corresponsabilidad social; eco productivo, impulsor de la región metropolitana que presta servicios de alta calidad con gestión del conocimiento y tecnología, con desarrollo territorial compacto, policéntrico, ordenado y armónico con la naturaleza” se constituiría en un instrumento de transformación estructural y estratégica de los ODS en el municipio.

El plan 2040 consta de seis ejes estratégicos para el desarrollo de La Paz:

- i. Sustentable y ecoeficiente.
- ii. Protegida, segura y resiliente.
- iii. Viva, dinámica y ordenada.
- iv. Feliz, intercultural e incluyente.
- v. Emprendedora, innovadora, próspera y acogedora.
- vi. Autónoma, participativa y corresponsable.

Bajo estos seis ejes todos los ODS responden a las necesidades y prioridades determinadas por el gobierno local de La Paz, a su vez este incluye 19 sub-ejes, y más de 700 proyectos estratégicos en temáticas de tratamiento del agua, movilidad, desarrollo económico, modernización e innovación tecnológica, articulados de la siguiente forma (ver tabla 1)

Sin embargo, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz ha priorizado los ODS que se alinean con los resultados de los planes anteriores al Plan 2040 y cuyos objetivos y metas han quedado con avances significativos para su implementación.

De estos objetivos priorizados se consideran cinco los que se trataran en los siguientes puntos, ya que son por fines investigativos los que se ajustan mejor para el análisis y desarrollo del presente documento; quedando la localización de las acciones municipales priorizadas enmarcadas en los ODS 1, ODS 3, ODS 4, ODS 11 Y ODS 16.

Tabla No.1: Relacionamiento de los ODS y el Plan Integral "La Paz 2040"

Ámbitos de acción	ODS	Pan Integral "La Paz 2040"	Metas ODS que incluyen el Plan Integral	Programas que contribuyen al cumplimiento de los ODS
Personas	ODS 1: Fin de la pobreza	Eje 2: La Paz protegida. Segura y resiliente	19	28
	ODS 2: Hambre cero	Eje 4: La Paz feliz, intercultural e incluyente		
	ODS 3: Salud y bienestar			
	ODS 4: Educación de calidad			
	ODS 5: Igualdad de Género			
Planeta	ODS 6: Agua limpia y saneamiento	Eje 1: La Paz sustentable y ecoeficiente	12	16
	ODS 12: Producción y consumo responsables	Eje 2: La Paz protegida. Segura y resiliente		
	ODS 13: Acción por el clima			
	ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres	Eje 5: La Paz emprendedora, innovadora y prospera		
Prosperidad	ODS 7: Energía asequible y no contaminante	Eje 1: La Paz sustentable y ecoeficiente	16	20
	ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico			
	ODS 9: Industria, innovación e infraestructura	Eje 3: La Paz viva, dinámica y ordenada		
	ODS 10: Reducción de las desigualdades	Eje 5: La Paz emprendedora, innovadora y prospera		
	ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles			
Paz	ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas	Eje 2: La Paz protegida. Segura y resiliente	8	16
		Eje 5: La Paz emprendedora, innovadora y prospera		
Asociaciones	ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos	Eje 5: La Paz emprendedora, innovadora y prospera	5	6
		Eje 6: La Paz autónoma, participativa y corresponsable		

Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Municipal de Planificación para el Desarrollo y la Dirección de Investigación e Información Municipal

ODS 1: Fin de la pobreza

La pobreza en el municipio de La Paz se redujo de manera significativa en el periodo 2001 al 2016, desde la perspectiva de ingresos (método de la línea de pobreza) se redujo en 14 puntos porcentuales⁴. Esta reducción significa que en el año 2001 casi el 51% no tenía los suficientes ingresos para satisfacer sus necesidades, logrando en el año 2016 que este porcentaje se redujera al 38%.

Para continuar con la tendencia negativa de la tasa de pobreza el Plan 2040 se alinea con este ODS en tres ejes: el eje 2; La Paz protegida, segura y resiliente; el eje 3, Viva, dinámica y ordenada y el eje 4, Feliz, intercultural e incluyente. Planteando acciones directas como transferencias condicionadas e inversión pública, sin embargo, estas acciones son el resultado de la promulgación de La Ley N° 475 de Prestaciones de Servicios de Salud Integral promulgada el 30 de diciembre de 2013, donde los gobiernos municipales asumen como parte

⁴ Encuesta municipal de pobreza". 2018. Secretaría municipal de Planificación para el desarrollo, Instituto Nacional de Estadística INE.

de sus competencias asignadas los gastos en salud; en infraestructura y transferencias; provocando en el municipio un ajuste económico financiero para asumir la nueva tarea.

ODS 3: Salud y bienestar

Se integra con el eje 4 Feliz, intercultural e incluyente del Plan 2040, y es a partir de la inversión entre los años 2010 y 2017 de Bs.174 millones en la construcción de cuatro hospitales de segundo nivel y Bs.25 millones en refacción y mantenimiento de hospitales y centros de salud, que el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz amplía su cobertura sanitaria.

Sin embargo, esta tarea también ha sido asumida por la Ley No. 475, y se encuentra como una competencia compartida, ya que establece de parte del gobierno nacional la promoción y prevención en salud, la atención integral de salud brindando tratamiento y rehabilitación de enfermedades con tecnología sanitaria existente en el país, acorde a la capacidad de los establecimientos de salud, la orientación, provisión de métodos anti-conceptivos y tratamiento de infecciones de transmisión sexual con estrecha relación a una maternidad segura.

Al ser una competencia compartida estos primeros años su implementación se ha desarrollado en medio de contradicciones ya que el gobierno central asegura que no es un seguro sino un medio que permitirá la "reorganización del sistema público de salud" con una "implantación progresiva".

Se constituye en un factor de riesgo en su sostenibilidad y se plantea en el Plan 2040 con limitaciones, falencias y dudas, ya que su desarrollo y ejecución se encuentra sujeto a las acciones del gobierno central.

ODS 4: Educación de calidad

También se integra con el eje 4 y se encuentra como parte de las competencias asignadas el dotar de infraestructura educativa, equipamiento y mobiliarios además de apoyar a través de diferentes programas a la mejora de la calidad educativa.

La infraestructura, mobiliario, equipamiento y alimentación complementaria proporcionan a la población estudiantil ambientes apropiados para el mejoramiento de capacidades y cualidades en la enseñanza pedagógica y estos a su vez garantizan el desarrollo apropiado en el aprendizaje ya que se cuenta con las herramientas necesarias para una mejor enseñanza, donde la calidad educativa tiene prioridad para el municipio de La Paz.

Su priorización en el Plan 2040 es por el resultado del censo educativo elaborado por el gobierno municipal, donde se obtuvo información de 196 infraestructuras de unidades educativas y 381 unidades educativas públicas y de convenio, cuyos resultados se priorizaron para su inclusión en programas y proyectos en el marco de la Agenda 2030.

Aunque la acción del gobierno municipal se encuentra sujeta a ser una competencia exclusiva en infraestructura, no se puede dejar de considerar que la educación boliviana se encuentra enredada entre una concepción heredada del Siglo XIX, los maestros con una mentalidad del Siglo XX y los estudiantes con vivencias del Siglo XXI. Por lo que parte del desafío del Plan 2040 deberá ser el encontrar soluciones, sincronizando las tareas de los gobiernos subnacionales, lo que significa encarar, entre otros, los siguientes desafíos:

- a. Sincronizar educación y desarrollo nacional.
- b. Democratización y equidad en la educación
- c. Cambio de paradigmas en la educación
- d. Calidad educativa
- e. Innovación educativa
- f. Formación y actualización docente

ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles

Integrado con el eje 3, Viva, dinámica y ordenada el municipio dará continuidad al programa "Barrios y comunidades de verdad", donde se obtuvo como resultados que este programa está mejorando la dinámica y el desarrollo de la urbanización.

Y se consolidará como un instrumento participativo implementado desde el año 2005 con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes de zonas marginadas, fortaleciendo y mejorando la organización y participación social, tanto en el entorno urbano como en las comunidades rurales del municipio de La Paz.

En este contexto en el plan integral se plantea "Al 2030 se mejorará los barrios marginales con la construcción de 200 barrios de verdad que mejorará la calidad de vida de la población que vive en condiciones de marginalidad urbana mediante intervenciones integrales de desarrollo barrial"⁵

Para alcanzar este planteamiento desde el año 2013 se ha elaborado de forma paralela el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) 2011 – 2020, como un instrumento exclusivo de este ODS. Ya que si bien se ha avanzado de manera sostenida, en el marco de las metas que recogen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, ha priorizado políticas y estrategias de desarrollo que promueven la urbanización sostenible, la creación de empleo y la mejora de calidad de vida para el quinquenio 2016 - 2020.

Detalla una inversión de más de 2.000 millones de bolivianos y la ejecución de 300 proyectos con su base en el Plan de Desarrollo La Paz 2040, y que plantea una visión integral a largo plazo articulando proyectos y obras que se planifican para la ciudad en todos los Planes Operativos Anuales.

Este plan se constituye en la herramienta estratégica más importante del ODS porque regula no solo las consideraciones urbanísticas del municipio a nivel residencial, sino que también ordena todos los equipamientos comunitarios destinados a los distintos usos, comerciales, industriales, etc., así como la calificación urbanística de los distintos tipos de suelo, previendo el crecimiento residencial del municipio, con la afección que conlleva en todo el tejido productivo de la ciudad, complementándose con el ODS 1.

⁵ Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2018. Plan Integral "La Paz 2040": La Paz que queremos todos..

Tabla No.2: Relación de criterios del Plan 2040

Criterios	Generalidades	Plan 2040	Desafíos
Marco Normativo	La propia normativa sobre régimen local prevé la asistencia técnica de los Gobiernos subnacionales y del propio gobierno central a los gobiernos locales. Se determina las competencias del gobierno local en exclusivas o compartidas, para una adecuada prestación de los servicios públicos que se consideren mínimos y obligatorios de responsabilidad de los gobiernos locales.	El plan 2040 se desarrolla en el marco de: la Constitución Política del Estado, la Ley No.31 de Autonomías, la Ley No.482 de Gobiernos Autónomos Municipales y la Ley Municipal No.068, principalmente. Aunque se vincula de forma indirecta con la Ley No. 475 Sistema de Prestaciones de Salud.	La modificación de la norma vigente, referente a la asignación de competencias a los gobiernos municipales se convierte en el punto débil del plan de desarrollo, sus consecuencias tienen un alcance a los otros criterios, especialmente el económico. Por lo que resulta importante la voluntad política y el trabajo conjunto de todos los niveles del estado para encaminar y alcanzar los ODS.
Gobernanza	Para la vinculación de los ODS, resultan imprescindibles los mecanismos de toma de decisiones con muchos agentes, actores sociales y grupos de interés. Lo que se define como el valor social básico de una democracia Arellano et al,2014).	Actores involucrados: Constitucionales: Gobierno Central (Órgano Ejecutivo); Jerárquicos: Gobiernos subnacionales (departamentales y municipales); Cognitivos y materiales: PNUD y organismos internacionales; Políticos: Empresas privadas; Colegios y escuelas.; Ciudadanía.	El trabajo conjunto de los actores involucrados, especialmente el relacionamiento con el gobierno central y los gobiernos sub nacionales para la conformación de la región metropolitana son imperativos para la consecución de los ODS 1 y ODS 16. Deben trabajar con el fin de resaltar las ventajas regionales comparativas en el marco de alianzas estratégicas.
Económico Financiero	Si bien las políticas públicas locales se realizan en su ámbito geográfico a través políticas públicas sectoriales, el municipio debe diseñarlas de forma estratégica global, es decir, teniendo en cuenta todos los recursos económicos disponibles.	El desembolso de recursos económicos de parte del gobierno municipal ha sido de tendencia positiva. El crecimiento de la inversión municipal en infraestructura es de 35% a partir de la implementación del Plan 2040.	Los recursos económicos públicos que son escasos, necesitan de una especial consideración en la gestión de los mismos. La asignación de nuevas competencias afecta directamente al logro de los ODS en el municipio.
Geográfico	Definir el territorio a través de las diferentes administraciones de los gobiernos subnacionales que actúan en él permitirá conocer a los actores políticos y administrativos que deberán intervenir en la política pública e identificará el alcance de sus responsabilidades en el logro de los ODS.	El Plan 2040 ha definido su alcance geográfico el desarrollo municipal y el desarrollo metropolitano. Se adoptó dicha visión debido a que las acciones de cuidado y protección del medio ambiente, movilidad urbana, saneamiento básico, seguridad alimentaria, entre otros, no sólo tienen que ver con el municipio paceño, pues afectan a las administraciones vecinas y viceversa. Para lo cual ha integrado, de forma fallida, a través de una comisión metropolitana a los municipios colindantes con La Paz.	La disolución de esta comisión es la primera interrupción del Plan 2040 y se constituye en el primer desafío para el desarrollo de los ODS11 y ODS16. Resurge el problema de límites municipales con los territorios colindantes al municipio de La Paz. Si bien, este problema es de competencia del gobierno central y departamental, la inacción al respecto de estas dos administraciones coloca al Gobierno Autónomo Municipal de La Paz como perjudicado de la voluntad política.
Institucional Competencial	La implementación de los ODS obliga a los gobiernos locales a fortalecer y promover la mejora de la Administración Pública, para garantizar una mayor capacidad de respuesta a las problemáticas de los ciudadanos, a su involucramiento y la vinculación con la Agenda 2030.	El Plan 2040 ha transformado al gobierno municipal tanto en sus competencias transversales como en las competencias profesionales. Las transversales además de la generación de valor público juegan un papel importante para la inclusión e involucramiento de la ciudadanía.	Las competencias profesionales deben ser fortalecidas para la implementación de los sistemas de información, evaluación y monitoreo que brinden una mayor capacidad de respuesta a los requerimientos ciudadanos y a las exigencias del proceso de implementación de los ODS. Como lo plantea Arenilla "Los ODS sin un sistema de evaluación integral no pueden implementarse, se necesita de la colaboración entre la Academia y la administración pública" (Arenilla, 2018)

ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas

Este ODS también se integra con el eje 2 del Plan 2040, protegida, segura y resiliente; y se constituye en el resultado más importante de participación ciudadana, ya que los programas y proyectos que se plantean han sido elaborados en base a los datos revelados por la encuesta municipal a hogares SISMA 2016.

Uno de los resultados priorizados es la percepción ciudadana de inseguridad, el 30% de la población consideraba que la zona en la que vive es insegura, por lo que se destina recursos para la innovación de programas que buscan enfrentar este problema desde diferentes enfoques.

Aunque se adopta este problema como una competencia compartida con el gobierno central, a través de la policía nacional, se busca la inclusión de la ciudadanía a nivel comunitario implementando acciones de prevención, además del incremento de inversión en infraestructura para brindar las condiciones adecuadas a la policía nacional.

4. Recomendaciones y reflexiones finales


Como una herramienta complementaria a la metodología propuesta, se debe considerar que existe además una serie de elementos que son imprescindibles para la elaboración e implementación de las políticas públicas en un municipio en el marco de los ODS. Si bien los gobiernos centrales y subnacionales destinan parte de su presupuesto a políticas, programas y proyectos vinculados a la Agenda 2030 se debe establecer algunos elementos de política pública que deben ser incluidos en la planificación local para que la incorporación de la Agenda 2030 sea de forma efectiva, ordenada y eficiente en el manejo de los recursos. Identificamos dos recomendaciones de política pública resultan claves para el avance de esta agenda.

Recomendación 1. El desarrollo de un sistema de información para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una buena comunicación institucional es parte del éxito de las estrategias de política pública. Toda la actividad de definición de objetivos y de evaluación tanto de políticas como de procesos y de personas exige como paso ineludible una determinación previa de un sistema de información actualizado y de acceso rápido, del cual puedan posteriormente desagregarse de forma articulada los diferentes objetivos sectoriales, sus avances y alcances de cada una de las unidades correspondientes. A su vez se debe determinar acciones estratégicas que coadyuven a esta política entre las que se destacan: construir indicadores; establecer metas cuantificables determinadas en un plazo temporal; analizar y clasificar fuentes de información primaria y secundaria en el nivel municipal; consolidar una plataforma informática que permita administrar, integrar y difundir de manera sistematizada y oportuna la información de cada uno de los objetivos, metas e indicadores. Con estas acciones el plan de desarrollo municipal debe encararse como un auténtico instrumento estratégico, es decir que para la elaboración e implementación de políticas públicas, deben confeccionarse sobre la base de información suficiente y fiable. La información debe producirse en un canal ambivalente, en el sentido de que la información debe fluir continuamente de la ciudadanía al gestor, y de este a la ciudadanía para que conozca las acciones que se están aplicando en la solución de los problemas detectados.

Recomendación 2: Conformación de una comisión municipal para el seguimiento del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es una característica compartida por todos los países la heterogeneidad regional, las diferencias de un municipio con otro se traduce a su vez en la heterogeneidad de sus administraciones locales. Por tanto, se debe pensar en transformar la organización de los municipios a través de su relacionamiento con la ciudadanía. (Arenilla, 2018) "...el ciudadano que ha perdido parte de la confianza en gobiernos e instituciones públicas debe colocarse en el centro de la acción pública al convertirse en la medida real de la implementación de los ODS." Los gobiernos locales deben hacer un uso inteligente de sus instrumentos normativos, para la reconstrucción de escenarios de confianza, de relacionamiento y de vinculación de sus sociedades con la Agenda 2030. Estableciendo acciones estratégicas que permitan promover los espacios de participación de los diferentes actores locales para que se coadyuve a la implementación y monitoreo

de los ODS. Implementar el plan de comunicación para la socialización de los ODS, crear espacios de difusión de información para recoger la perspectiva de las organizaciones sociales, del sector privado y de la academia.

Para finalizar, se presentan a continuación las ideas clave y reflexiones como herramientas integradoras para la implementación de los ODS en el municipio:

- Los municipios deben dejar de ser actores pasivos enmarcados en ser solo prestadores de servicios y pasar a diseñar e implementar políticas públicas integrales, más aún en el contexto internacional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- La escasez de recursos financieros, en contraste con el elevado número de políticas públicas pueden resultar perjudicial para los municipios en el ámbito de la Agenda 2030, especialmente para la formalización de una adecuada planificación estratégica e integral de las políticas públicas.
- Una vez que las políticas públicas estén adecuadamente planificadas y se disponga de los medios suficientes para llevarlas a cabo, el municipio debe gestionarlas siguiendo los principios de una buena gestión pública: respetar la legalidad, simplificar siempre que se pueda los trámites burocráticos, actuar con transparencia facilitando toda la información posible al ciudadano, buscar siempre la eficiencia para reducir costes, fomentar la participación ciudadana en toda actuación, perseguir siempre la buena calidad en la prestación de los servicios, y someterse a la evaluación continua de los ciudadanos por los resultados de la gestión.
- La agenda 2030 es amplia, reúne en sus 17 objetivos desafíos mundiales para garantizar el desarrollo económico inclusivo y sostenible. Este contexto posiciona a las ciudades como las responsables de impulsar el desarrollo sostenible a través de la ejecución de políticas, programas y actividades orientadas hacia el logro de los ODS.
- La disponibilidad de recursos nuevos se constituye en el principal problema de limitación para la implementación de los nuevos programas, planes y proyectos vinculados a los ODS, por lo que resulta fundamental potenciar alianzas con todos los actores donde se movilice recursos financieros internacionales y nacionales con el involucramiento del sector privado y de la sociedad a través de iniciativas que permitan avanzar hacia su cumplimiento.
- El Plan La Paz 2040 "La Paz que queremos todos" responde a las necesidades y prioridades del municipio y es coherente con las estrategias locales, al haber sido elaborado con la participación ciudadana a partir de los resultados de los planes de desarrollo municipal anteriores; el Plan de desarrollo 2001 - 2005 y el Plan JAYMA 2007 -2011.
- El Gobierno Autónomo Municipal debe desarrollar el diseño de sistemas para los ODS, a través de la sistematización de información de distintas fuentes y elaboración de indicadores, por lo que le corresponde al gobierno municipal fortalecer sus capacidades técnicas institucionales, así como sus sistemas de información.
- Las acciones del Gobierno Autónomo Municipal contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población, particularmente en aquellas competencias asignadas, como la mejora de las condiciones de habitabilidad e infraestructura. 

Referencias

Arellano, David, José Sánchez y Bartolo Renata 2014: ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, México.

Arenilla, Manuel. 2018. La oportunidad de los ODS para reformar la agenda pública iberoamericana, Conferencia realizada en el marco del Programa Académico Regional 2017-2018 de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP) del CLAD.

Bardach, Eugene "Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas – Un manual para la práctica", Centro de Investigación y docencia económica, México, 2001.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009.

Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Babiñez", Ley No. 031 de 19 de julio de 2010.

Ley de Gobiernos Autónomos Municipales, Ley No.482 de 09 de enero de 2014.

Ley 475 de "Prestaciones de Servicios de Salud Integral del Estado Plurinacional de Bolivia" de 30 de diciembre de 2013.

Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, Ley Municipal Autónoma GAMLP No.068 de 04 de abril de 2014..

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Metodologías del programa ART PNUD aplicadas en Bolivia", PNUD, 2016.

Sánchez Gutiérrez, Arturo "El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas", Perfiles Latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 1993.

Sobre la autora/ About the author

Licenciada en Economía por la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz, Bolivia), Magister en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad Católica Boliviana "San Pablo" y Maestrías para el Desarrollo (La Paz, Bolivia). Graduada del Máster Universitario de Gobierno y Administración Pública por la Universidad Menéndez Pelayo en colaboración con el Instituto Universitario Ortega y Gasset (Madrid, España). Se ha desempeñado en el sector público siendo parte de comisiones de trabajo de la elaboración del nuevo Sistema Integral de Pensiones en Bolivia, comisiones de evaluación del Servicio Civil y en las comisiones de evaluación del proceso autonómico. Como parte de gobiernos subnacionales se ha desempeñado como asesora de políticas públicas y evaluación de gestión. En la actualidad se desempeña como consultora independiente en temas de gestión y políticas públicas, Servicio Civil y cooperación internacional.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org/ewp>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:


1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

Empleabilidad de personas con discapacidad: Una breve mirada al caso español

Rodríguez Gonçalves, Elena
Universidad Pontificia de Salamanca, España
 elenarodriguezgoncalves@gmail.com

Documento recibido: 01 julio 2019
Aprobado para publicación: 22 julio octubre 2019

Resumen

“No dejar a nadie atrás” es el principio de Naciones Unidas que expone en pocas palabras, y de forma clara, la necesidad de incluir en la sociedad a todos los ciudadanos, entre ellos, las personas con discapacidad. Este trabajo explora esta temática. En España, 1.840.700 personas en edad de trabajar tienen algún tipo de discapacidad reconocida, lo que representa el 6,1% de la población española en edad laboral. Todas estas personas tienen algo o mucho que aportar a la sociedad, poseen diversas capacidades que deben ser descubiertas y empleadas para un fin común: el crecimiento y la mejora de la sociedad en la que vivimos. La pregunta es, parafraseando a Arenilla: “¿cuánto talento de estas personas estamos dispuestos a perder?”

Palabras clave

Discapacidad, Capacidad, Empleo, Inclusión, Futuro

Resumo

"Não deixar ninguém para trás" é o princípio das Nações Unidas que estabelece em poucas palavras e claramente a necessidade de incluir na sociedade todos os cidadãos, inclusive as pessoas com deficiência. Este trabalho explora esse tema. Na Espanha, 1.840.700 pessoas em idade ativa têm algum tipo de deficiência reconhecida, o que representa 6,1% da população espanhola em idade ativa. Todas essas pessoas têm algo ou muito a contribuir para a sociedade, possuem capacidades diversas que devem ser descobertas e usadas para um propósito comum: o crescimento e a melhoria da sociedade em que vivemos. A questão é, parafraseando Arenilla: "Quanto talento dessas pessoas estamos dispostos a perder?".

Palavras-chave

Palavras-chave: Deficiência, Capacidade, Emprego, Inclusão, Futuro

Abstract

"Leave no One behind" is the United Nations principle that sets out clearly in a few words the need to include in all citizens, including people with disabilities. This work explores this topic. In Spain, 1,840,700 people of working age have some type of recognized disability, which represents 6.1% of the Spanish population of working age. All these people have something or much to contribute to society, they have diverse capacities that must be discovered and used for a common purpose: the growth and improvement of the society in which we live. The question is, paraphrasing Manuel Arenilla: "How much talent of these people are we able to lose?"

Keywords

Disability, Capacity, Employment, Inclusion, Future

La empleabilidad de personas con discapacidad en la política de crecimiento económico sostenible

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada en Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006 nace con el propósito de *"promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente"*¹ para, de esta forma, contribuir a paliar la profunda desventaja social de las personas con discapacidad y así promover su participación en igualdad de oportunidades en todos los ámbitos y países. Esta Convención fue firmada y ratificada por España el 3 de mayo de 2008 y, consecuentemente, añadida al ordenamiento jurídico español.

*"Cada ser humano es único e irreplicable, y la discapacidad forma parte de esa diversidad, es consustancial a nuestra condición. Por eso, más allá de los datos que nos dicen que superan la cifra de tres millones de personas que tienen alguna discapacidad en España, cientos de millones en todo el mundo, y abstracción hecha de las peculiaridades de esa realidad que es poliédrica y contingente, creemos, como reza el preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que éstas contribuyen al bienestar general y enriquecen la diversidad de la convivencia social. Al promover su plena integración social, su autonomía personal, la eliminación de las barreras, no sólo las físicas, no estamos limitándonos a cumplir un inexcusable deber ético y jurídico, sino que estamos decidiendo qué tipo de sociedad queremos ser"*² (Código de la Discapacidad, 2018).

¹ Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, artículo 1. Documento extraído de internet a fecha de julio de 2018 a través del siguiente enlace: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tcccconvs.pdf>

² Código de la Discapacidad, del Boletín Oficial del Estado, consultado en julio de 2018 a través del enlace: https://www.boe.es/legislacion/codigos/abrir_pdf.php?fich=125_Codigo_de_la_Discapacidad.pdf

A través de este estudio se ha analizado la situación en la que se encuentran las personas con discapacidad en relación con el empleo, con una especial atención al sector público. A partir de la observación y la selección de la información recopilada de diferentes fuentes se ha querido reflejar en este trabajo una visión general del tema.

La empleabilidad de personas con discapacidad tiene un carácter transversal ya que, no sólo consiste en el acceso al empleo sino que comienza desde la educación y continúa en el puesto de trabajo. La accesibilidad engloba no sólo la supresión de barreras físicas o arquitectónicas sino también al acceso a las tecnologías y a la información. Tanto la accesibilidad web como la accesibilidad física crean una sociedad más igualitaria e inclusiva. Además, se debe tener en cuenta que la accesibilidad beneficia a toda la sociedad.

La Agenda 2030, a través de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, también trata el tema de la discapacidad de manera transversal por lo que se puede ver reflejado en diferentes ODS de manera tanto directa como indirecta. Estos ODS permiten identificar, de manera global, los campos de mejora.

Metodología y descripción de la política

La metodología que se ha aplicado para este estudio se basa mayormente en el análisis de datos cuantitativos. Para poder realizar estadísticas sobre la realidad socio-laboral de las personas con discapacidad se precisan datos, que en los últimos años han mejorado gracias a asociaciones y entidades del tercer sector y a la Administración Pública. Aun así, siguen siendo escasos y la frecuencia en la que se difunden es baja (suelen ser datos a largo plazo), lo que dificulta tener una perspectiva de la situación actual. Muestra de ello es el informe proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística, que data del 1 de diciembre de 2017 y hace referencia a los datos recopilados de 2016; es decir, los últimos informes sobre empleo de las personas con discapacidad se remontan a 2016 con lo que los datos disponibles, en el mejor de los casos, corresponden a cifras de hace dos años. Si bien el Instituto Nacional de Estadística se ha comprometido a ofrecer nuevos datos referentes a la discapacidad en 2019, hasta el momento no se han publicado. Además, existen diferencias metodológicas en la medición de la discapacidad lo que crea una dificultad a la hora de realizar un análisis fiable. Por otra parte, se ha analizado la distinta normativa existente hasta la fecha, no sólo a nivel nacional sino también a nivel internacional.

Cabe señalar la iniciativa del Gobierno actual en plasmar la Agenda 2030 en cada una de las políticas que se llevan a cabo, lo cual indica la gran importancia en tener no solamente un objetivo a alcanzar sino en disponer de 17 Objetivos con sus metas e indicadores para poder avanzar de la forma más adecuada y eficiente. Varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se refieren al empleo y la inclusión de personas con discapacidad como es el objetivo 8 que pretende "*promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos*"³ y su meta 8.5 pretende lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas personas, incluyendo a las personas con discapacidad.

El Objetivo 10 pretende eliminar las desigualdades, su meta 10.2 tiene como objetivo "*potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas*" incluyendo, por supuesto, a las personas con discapacidad. Además, el Objetivo 11 intenta lograr que las ciudades sean inclusivas, en sus metas 11.2 y 11.7 se

³ Naciones Unidas en relación a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, consulta en línea en julio de 2018 a través del enlace: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

comprometen a proporcionar acceso a los sistemas de transporte y a zonas verdes y espacios públicos de manera accesible e inclusiva.

Cabe destacar una entrevista realizada a la arquitecta Sandra Esparza en la que se le preguntó cómo se construye una ciudad accesible; la respuesta fue que la accesibilidad beneficia a todos, no solamente a personas con discapacidad, también a personas más bajas o personas con obesidad y, en general, a toda la población⁴. En España, a través del Ministerio de Exteriores, se creó el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible⁵. Las principales áreas de actuación son la prevención y lucha contra la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la igualdad de oportunidades.

II. Antecedentes, marco normativo y modelo de gobernanza

Si bien, como se muestra en el siguiente apartado, la legislación en España es amplia, lo cierto es que en muchos casos esa normativa no se ha llegado a aplicar, lo cual dificulta la inserción laboral de este colectivo.

La empleabilidad de personas con discapacidad debe entenderse como un proceso que comienza con la formación, lo cual es importante tanto para el desarrollo individual como intelectual. Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, tan presentes en nuestros días, adquieren un papel fundamental ya que, gracias a ellas, se facilita el acceso al conocimiento pero se debe hacer un esfuerzo por conseguir que dichos elementos sean accesibles y se debe reforzar la formación académica en dichas tecnologías para que la brecha digital sea la menor posible.

Como se ha indicado, la empleabilidad de personas con discapacidad cubre varios de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible por lo que debe tenerse en cuenta en los distintos ámbitos de actuación. "*Para la implementación eficiente de los ODS se necesita un compromiso por parte de todos los agentes implicados, pero, sobre todo, por parte de los Estados*" (Manuel Arenilla, 2017). El colectivo de personas con discapacidad constituye un eje de actuación prioritario en las políticas sociales y uno de sus fines esenciales es la integración laboral de las mismas.

Atendiendo a los rasgos identificativos los niveles político-administrativos sub-nacionales tienen garantías legales y plena capacidad de auto-organización. Además, las Comunidades Autónomas disponen de medios propios para la obtención de recursos como son el Fondo Social Europeo, que son compatibles con la existencia de mecanismos para el intercambio de recursos de todo tipo entre los distintos niveles. Aunque existen instrumentos de control intergubernamental, tienden a evitarse las modalidades de carácter más invasivo.

Aunque también tiene similitudes con el modelo inclusivo ya que la Unión Europea ejerce una supremacía competencial del nivel político sobre los Estados Miembros.

La legislación actual en materia de discapacidad es muy amplia y se encuentra muy dispersa en todo el ordenamiento jurídico español, por ese motivo el Boletín Oficial del Estado (BOE) ha publicado el Código de la

⁴ Vídeo de la entrevista a la arquitecta Sandra Esparza, disponible en línea a través de YouTube en el siguiente enlace consultado en julio de 2018 (duración de 1:50 minutos): https://www.youtube.com/watch?time_continue=33&v=u-qeJzoyTKw

⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, consultado en línea en agosto de 2018 a través del enlace: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>

Discapacidad generado por el Foro Justicia y Discapacidad perteneciente al Consejo General del Poder Judicial.

Este Código recopila 152 normas que se encuentran divididas entre la normativa general básica y las normas específicas clasificadas por materias. La Constitución Española de 1978, norma suprema del ordenamiento jurídico español, en su artículo 9.2 indica que los poderes públicos deben promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y esa igualdad se debe ver reflejada, entre otras, tanto en la educación como en el empleo.

Además, expone que los poderes públicos deben realizar

"una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos"⁶ (Constitución Española, 1978).

Por otra parte, a nivel internacional, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aborda diferentes problemáticas de este colectivo como es la igualdad y no discriminación, las mujeres y niños con discapacidad, la accesibilidad, la toma de conciencia, la educación y el trabajo y el empleo, entre otros.

En el área de trabajo y empleo, atendiendo al Código de la Discapacidad, existen 17 Leyes que hacen referencia a la discapacidad, tres Leyes Orgánicas y cuatro Reales Decretos Legislativos, entre toda esta normativa destacan el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público con el fin de proteger y salvaguardar los derechos de estos trabajadores que, por motivos de su discapacidad, puedan verse discriminados.

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad ha servido como base de referencia para el resto de normativa e iniciativas aprobadas en los años posteriores, como la Estrategia Española de Discapacidad 2014-2020 y su Plan de Acción para el período 2014-2020 y el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derecho de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Este plan se inspira en los principios recogidos en el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, entre los que se encuentra la no discriminación, el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas, la igualdad de oportunidades, la accesibilidad universal, el diseño universal o diseño para todas las personas, la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad y la transversalidad de las políticas en materia de discapacidad.

Una parte esencial del plan se destina a la igualdad de oportunidades, las mujeres con discapacidad frecuentemente se encuentran con una doble discriminación que propicia el riesgo de caer en situaciones de exclusión, violencia y pobreza.

⁶ Constitución Española (1978), artículo 49 correspondiente al Capítulo Tercero del Título I "De los derechos y deberes fundamentales"

La Estrategia Española sobre Discapacidad responde a una serie de actuaciones a nivel internacional sobre esta materia y más concretamente en Europa. La Comisión Europea, por su parte, aprobó la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020 con ocho ámbitos prioritarios entre los que se encuentran la accesibilidad y el empleo. De esta forma la Unión Europea fomenta la inclusión activa y la participación completa de las personas con discapacidad en la sociedad, en base a los derechos humanos siguiendo las indicaciones de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Sobre el llamado modelo de gobernanza, existe una relación de actores relevantes, tanto en el ámbito público como en el no público, por lo que se realiza una separación de los mismos, ordenados en función de su relevancia. La Administración General del Estado, como Administración Pública de dimensión nacional, debe reforzar los mecanismos de comunicación entre las distintas entidades que la forman. Además, para poder mejorar la situación de las personas con discapacidad, debe contar con entidades externas a la Administración, que pueden ofrecer su experiencia en la materia. La Administración General del Estado, en adelante AGE, *"sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho"*⁷. (Constitución Española, 1978)

La organización de la AGE está conformada por distintos órganos e instituciones, fundamentalmente, los Ministerios, los órganos de la AGE situados en las Comunidades Autónomas (Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno), el Servicio Exterior del Estado, los Organismos públicos adscritos a los Ministerios y las instituciones reguladas por normas especiales como la Agencia Estatal de Administración Tributaria o las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

La AGE es el instrumento del que dispone el Gobierno para desarrollar e implementar sus políticas públicas o prestar servicios a los ciudadanos. Los medios utilizados para desarrollar dichas políticas son los recursos humanos de que disponen, los recursos económicos establecidos en el Presupuesto General del Estado, el patrimonio de que dispone, la contratación pública, la comunicación, la Administración Electrónica y la reforma y modernización administrativa.

Los actores públicos son entidades responsables de esta materia en el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, en el Ministerio de la Presidencia Relaciones con las Cortes e Igualdad y en el Ministerio de Política Territorial y Función Pública y, de manera transversal, todos los responsables sobre esta materia en el resto de organismos públicos de la Administración General del Estado.

Además de los actores pertenecientes a la AGE, existen otros actores en el ámbito privado, entre lo que son particularmente relevantes la Fundación ONCE y el Comité de Representación de Personas con Discapacidad, en adelante CERMI. Estos actores se interrelacionan con los actores públicos para la consecución de sus fines. Un ejemplo de esto se encuentra en el Convenio que Fundación ONCE y el CERMI han firmado con el Instituto Nacional de Administración Pública.

Como se puede observar, el problema de la empleabilidad en personas con discapacidad tiene una dimensión multilateral ya que implica a todo el Sector Público. Además, tiene un carácter tanto vertical como horizontal, pues participan diversas unidades administrativas y organizaciones implicadas, que interactúan de forma

⁷ Constitución Española (1978), artículo 103 correspondiente al Título IV "Del Gobierno y de la Administración"

habitual. La perspectiva de discapacidad se debe incorporar en todos los programas e informes, en la misma línea que se trata la perspectiva de género.

III. Algunos impactos económicos y sociales

En 2008 España se vio inmersa en la mayor crisis de las últimas décadas, provocada por una crisis mundial que impactó especialmente al país. La tasa de paro subió a lo largo de toda la crisis, para comenzar a disminuir en 2013 hasta el 13,92% actual⁸. La tasa de paro continúa descendiendo actualmente. Esta tasa de paro corresponde a todas las personas activas, es decir, en edad de trabajar y agrupa tanto a personas sin discapacidad como a personas con discapacidad.

El número de contrataciones totales correspondientes al año 2018 ha sido de un total de 22.291.681, de las cuales 339.191 han sido de personas con discapacidad⁹. Se debe tener en cuenta que son datos correspondientes a aquellas personas que han indicado su condición de discapacidad, pero en muchos casos no lo indican por lo que las cifras pueden variar. El número de personas en edad laboral según datos proporcionados por el INE es de 30.064.400, de los cuales un 6.12% son personas con discapacidad. Se ha comprobado que existe un aumento significativo del número de contrataciones en personas con discapacidad en relación a otros colectivos. Pero, al no conocerse la duración de los contratos ni la tasa de paro en datos recientes, no se puede hacer un balance real del mismo.

Como se puede apreciar en la tabla, alrededor de un 59% de las personas contratadas en 2018 han tenido un único contrato pero llama la atención que 1.455 personas hayan tenido más de 15 contratos en el año, lo que, haciendo un cálculo sobre el número de contratos, supone una media de 27,6 contratos por persona al año, es decir, más de dos contratos al mes.

Tabla 1. Número de contratos de personas con discapacidad en relación al número de personas.

Rotación De La Contratación	Nº de contratos personas con discapacidad	Nº de personas con discapacidad contratadas
De 1 contrato	90.830	90.830
De 2 contratos	61.658	30.829
De 3 contratos	41.139	13.713
De 4 contratos	27.116	6.779
De 5 a 10 contratos	60.745	9.516
De 11 a 15 contratos	17.597	1.400
Más de 15 contratos	40.106	1.455

Fuente: Elaborado por el Observatorio del SEPE a partir de los datos del SISPE. Año 2018

⁸ Dato proporcionado en la Encuesta de Población Activa correspondiente al tercer trimestre del año 2019. Fuente consultada a través de la página web en noviembre de 2019: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595

⁹ Informe del Mercado de Trabajo de las Personas con Discapacidad, 2019 a nivel estatal del Servicio Público de Empleo Estatal . Consultado en línea en noviembre de 2019 a través del enlace: http://www.sepe.es/contenidos/observatorio/mercado_trabajo/3206-1.pdf

Los contratos indefinidos creados en los últimos 12 meses; estos contratos, en personas con discapacidad no llegan a superar el 0,9% de los mismos y se mantienen constantes en el tiempo. La nueva Ley de Contratos del Sector Público, no ha tenido impacto significativo en la contratación indefinida de personas con discapacidad, a pesar de las previsiones acerca de cláusulas sociales para las empresas que deseen contratar con el sector público.

IV. Sobre el futuro: Algunas conclusiones

Según un estudio del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud de la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción titulado "*Jóvenes y empleo: escenarios de futuro*", se estima que en el futuro aquellos jóvenes sin estudios superiores tendrán graves dificultades para acceder a un empleo en los próximos 5 años¹⁰. Y no es un estudio aislado, pues varios expertos aseguran que el avance de la robótica y la inteligencia artificial irrumpirán en la sociedad en los próximos años. Los robots desempeñarán tareas que los humanos evitan, denominadas como las tres "d"s: peligrosas, sucias y aburridas (en inglés: Dangerous, Dirty y Dull). Y aquellas tareas que cobrarán más importancia conllevarán iniciativa, inventiva y creatividad, cualidades que el mundo laboral demandará cada vez más.

La prestigiosa consultora Gartner, estima que 1,8 millones de trabajos serán destruidos en 2020 en todo el mundo, pero la Inteligencia Artificial creará 2,3 millones de nuevos empleos. Es más, de 2020 a 2025, se estima que se creen otros 2 millones de puestos de trabajo más.

La mayor parte de los avances se producirán entre 5 y 10 años, incluyendo la realidad aumentada, el Blockchain, las plataformas del Internet de las Cosas (IoT), etcétera. La consultora estima que, para el año 2021, la Inteligencia Artificial dará soporte a más del 80% de las tecnologías emergentes. La consultora hace especial hincapié en que los empleos de media y baja cualificación serán los más perjudicados. Los trabajos de fabricación y construcción tendrán una gran pérdida de empleo, mientras que sectores como la educación, la sanidad y el sector público notarán un auge importante. Se estima que unos 785 millones de personas con discapacidad en el mundo se encuentran en edad de trabajar, personas que tienen algo o mucho que aportar a la sociedad, que tienen diversas capacidades que deben ser descubiertas y empleadas para un fin común: el crecimiento y la mejora de la sociedad en la que vivimos. La pregunta es "¿cuánto *talento* de estas personas estamos perdiendo?" (Manuel Arenilla, 2015).

Las estadísticas demuestran que las personas con discapacidad poseen un nivel educativo inferior a aquellas personas sin discapacidad. La accesibilidad de las aulas en las escuelas y demás centros formativos, de los textos académicos y la formación del profesorado pueden ser claves para mejorar estos resultados.

Los servicios públicos deben formar a los ciudadanos del mañana y facilitar el acceso al conocimiento a todos ellos, incluyendo a aquellos con dificultades especiales. Un buen ejemplo de ello es UNIDIS, el Centro de atención a universitarios con discapacidad de la Universidad a Distancia en España, UNED, el cual atiende de forma individual a aquellos alumnos con discapacidad que soliciten adaptación, tanto para el seguimiento de las clases como en la realización de los exámenes. Dichas adaptaciones deben continuar al acceder a un puesto

¹⁰ Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud de la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción, informe sobre la formación y el empleo en los jóvenes, consultado en línea en agosto de 2018 a través del enlace: <https://www.fad.es/node/8377>

de trabajo. La Administración Pública debe velar por la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo público atendiendo a las capacidades y méritos. Hallar el talento y reclutar a aquellas personas cualificadas para determinadas funciones tengan o no una discapacidad y que, de esta forma, se conviertan en miembros productivos de la sociedad, una sociedad diversa, inclusiva y con menor desigualdad.

Además, según datos de Naciones Unidas en 2015, más del 80 por ciento de las personas con discapacidad se encuentra en el umbral de la pobreza lo cual indica la gravedad del problema. El problema aumenta en mujeres con discapacidad, este colectivo se encuentra bajo una doble discriminación: desigualdad por razón de género y por discapacidad.

Los incentivos a empresas han conseguido que muchas personas con discapacidad opten a un trabajo aunque en la mayoría de los casos dichos empleos se refieren a los denominados de baja cualificación. Hay talento por descubrir y, en muchos casos, no se les da la oportunidad de crecer laboralmente. Cabe destacar el papel tan importante que están adquiriendo las nuevas tecnologías que, según un informe del Foro Económico Mundial, en 2030 la robótica podría llegar a destruir hasta 800 millones de empleos. Los empleos que se verán afectados serán especialmente aquellos de baja cualificación.

Por otro lado, las ciudades deben ser inclusivas de forma que el transporte público sea accesible de manera que cualquier persona, tenga o no tenga una discapacidad, pueda acceder al mismo de forma autónoma y sin impedimentos arquitectónicos. A lo largo de los años se ha visto una mejora significativa en la integración y en la calidad de vida del colectivo con discapacidad pero todavía se debe seguir avanzando para que la igualdad de oportunidades se haga efectiva.

La Agenda 2030, a través de sus 17 ODS, permite dar un rumbo a las políticas públicas con el fin de avanzar en los objetivos de manera clara y determinante, permitiendo así avanzar como sociedad. Las políticas públicas deben considerar de forma transversal a la discapacidad, de tal forma que se incluya, de manera inherente, en todas ellas. Avanzar como nación es importante, pero lo más importante es cumplir con el objetivo 17 de los ODS en el cual la alianza de las naciones nos permitirá construir la sociedad en la que queremos estar y, en la cual, todas las personas, tengan o no discapacidad, estén incluidas. 🌐

Referencias

- Boletín Oficial Del Estado, del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales (2018): Código de la Discapacidad (dos tomos), colección: Códigos, materia: Derecho constitucional, edición: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Boletín Oficial Del Estado, Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, BOE, número 289, de 3 de diciembre de 2013, páginas 95635 a 95673.
- Comisión Europea (2010): Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020. Un compromiso renovado para una Europa sin barreras, Bruselas: Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al comité de las regiones, consultado en abril de 2018 y disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:es:PDF>
- Comité De Representantes De Personas Con Discapacidad: Informe final sobre Horizonte Accesibilidad 4 de diciembre 2017 (2017), consultado en agosto de 2018 y extraído en: <https://www.cermi.es/es/actualidad/novedades/informe-final-horizonte-accesibilidad-4-12-2017>
- Congreso De Los Diputados: Constitución Española y Reglamento del Congreso de los Diputados (2001), edición revisada por las Cortes Generales.
- Instituto Nacional De Administración Pública (Inap) (2016): Libro Blanco sobre acceso e inclusión en el empleo público para personas con discapacidad, Edición: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Instituto Nacional De Administración Pública, nota de prensa sobre curso que se impartió en dicho organismo sobre Discapacidad en el Entorno Laboral, consultado en abril de 2018 y extraído en: http://www.inap.es/alfresco_pack-portlet/alfresco?pathInfo=%2Fd%2Fd%2Fworkspace%2FSpacesStore%2Faa917618-c92e-43ee-bf48-86a3fdbdbf3e%2FNota_Curso_MOOC_Discapacidad_Entorno_Laboral.pdf
- Instituto Nacional De Estadística (2018): Nota de prensa en relación a la Encuesta de Población Activa correspondiente al segundo trimestre del año 2018 (en línea): <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0218.pdf>, acceso julio de 2018.
- Instituto Nacional De Estadística (marzo de 2013): Informe sobre El Empleo de las personas con discapacidad 2011
- Ministerio De Sanidad, Política Social e Igualdad (2011): Estrategia española sobre discapacidad durante el período 2012-2020, disponible en: https://www.msssi.gob.es/ssi/discapacidad/docs/estrategia_espanola_discapacidad_2012_2020.pdf
- Ministerio De Sanidad, Política Social e Igualdad (2011): Plan de Acción de la Estrategia española sobre discapacidad durante el período 2014-2020, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros el día 12 de septiembre de 2014 publicado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad, consultado en abril de 2018 y disponible en: https://www.msssi.gob.es/ssi/discapacidad/docs/plan_accion_EED.pdf, Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad.
- Naciones Unidas (13 de diciembre de 2006): Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (en línea): <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>, acceso julio de 2018.
- Oficina De Atención A La Discapacidad (2016): Informe Anual sobre Discapacidad, consultado en línea, agosto de 2018: http://www.oadis.msrebs.gob.es/informesOPE/Ano2016/PDF/Informe_Anual.pdf

Organización Mundial De La Salud (2011): Informe Mundial sobre la Discapacidad, Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

Revista Digital Ticbeat, artículo "La Inteligencia Artificial creará más empleos de los que destruirá en 2020", consultado en línea en septiembre de 2018 a través del enlace:

<http://www.ticbeat.com/innovacion/inteligencia-artificial-creacion-empleo-2020-gartner/>

Servicio Público De Empleo Estatal. Informe del Mercado de Trabajo de las Personas con Discapacidad, 2019 a nivel estatal del Servicio Público de Empleo Estatal. Consultado en línea en septiembre de 2018 a través del enlace: http://www.sepe.es/contenidos/observatorio/mercado_trabajo/3206-1.pdf

Sobre la autora/ About the author

La autora es Ingeniera superior en informática por la Universidad Pontificia de Salamanca (con sede en Madrid). Profesora Adjunta de Tecnologías Móviles en dicha universidad. Tras finalizar los estudios universitarios trabaja para la Administración Pública en España. Máster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y actualmente cursando el Máster de Dirección Pública, Políticas Públicas y Tributación del Instituto de Estudios Fiscales.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org/ewp>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

Análisis del método de cálculo de la balanza comercial de mercancías de México que genera el INEGI


Martínez Prats, Germán

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México

 germanmtzprats@hotmail.com

Guzmán Fernández, Candelaria

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México

 candyguzmanf@hotmail.com

Rebollo Meza, Jorge

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México

 cip.dacea@ujat.mx

Armenta Ramírez, Aida

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México

 posgrado.dacea@ujat.mx

Documento recibido:

03 diciembre 2018

Aprobado para publicación:

15 octubre 2019

Resumen

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), genera la Estadística del Comercio Exterior de México (ECEM), cuyo objetivo es ofrecer información anual que permita conocer el intercambio comercial de mercancías que realiza México con el resto del mundo, y que sirva como insumo para el Sistema de Cuentas Nacionales y los cálculos de la Balanza de Pagos. La información refleja las exportaciones e importaciones de mercancías, que durante el periodo de estudio se realizaron en forma definitiva; es decir, las operaciones comerciales de mercancías que han cumplido los trámites aduaneros respectivos. Este documento realiza un análisis de la información que genera la balanza comercial de México, ya que esta es básica para la toma de decisiones de los encargados de las políticas públicas en materia comercial y financiera. Se argumenta con base en la evidencia, que el método de validación propuesto en este análisis es más exacto en la determinación de la información que debe presentar en la balanza comercial.

Palabras clave

importación, exportación, análisis, comercio exterior.

Abstract

The National Institute of Statistics and Geography (INEGI), generates the Statistical of the Foreign Trade of Mexico (ECEM), whose objective is to offer annual information that allows to know commercial exchange of merchandise that Mexico carries out with the rest of the world, and that serves as input for the National Accounts System and the Balance of Payments calculations. This information reflects the exports and imports of merchandise, which during the study period were made definitively; that is, commercial merchandise operations that have complied with the respective customs procedures. This document performs an analysis of the information generated by the Mexican trade balance, since this is basic for the decision making of those in charge of public policies in commercial and financial matters. Based on this analysis, it is argued that the validation method proposed here is more accurate in determining the information that must be presented in the trade balance.

Keywords

Import, export, analysis, foreign trade

Resumo

O Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI) gera a Estatística do Comércio Exterior do México (ECEM), cujo objetivo é oferecer informações anuais que permitam conhecer a troca comercial de mercadorias que o México realiza com o resto do mundo e que serve como entrada para o Sistema Nacional de Contas e cálculos da Balança de Pagamentos. As informações refletem as exportações e importações de mercadorias, que durante o período do estudo foram feitas definitivamente; isto é, operações de mercadorias comerciais que cumpriram os respectivos procedimentos aduaneiros. Este documento analisa as informações geradas pela balança comercial mexicana, uma vez que isso é fundamental para a tomada de decisões dos responsáveis pelas políticas públicas em questões comerciais e financeiras. Argumenta-se, com base nas evidências, que o método de validação proposto nesta análise é mais preciso na determinação das informações que devem ser apresentadas na balança comercial.

Palavras chave

Importação, exportação, análise, comércio exterior.

Introducción

Los primeros registros que se conocen sobre el registro de las operaciones de las mercancías en relación a la importación y exportaciones, datan de la Época Colonial y respondían a la necesidad de llevar un control, con el fin de establecer las tasas impositivas al comercio exterior., fue posible elaborarla hasta el año de 1888, a través de la Dirección General de Estadística (DGE), dependiente en ese entonces del Ministerio de Fomento. (INEGI, 2017)

Con el paso de los años, las innovaciones tecnológicas y conceptuales se han convertido en la principal herramienta de mejora, lo que ha contribuido notablemente en la integración y procesamiento de los datos estadísticos.

En 1980, se inició la actualización de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas [CIIU] (CIIU, 2009) para la presentación de resultados según la actividad económica de origen y principales productos. Asimismo, a partir del segundo semestre de 1988 se instrumentó el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), con el cual se pulió el empleo de la nomenclatura arancelaria y se avanzó en la presentación de cifras homogéneas entre los países. Posteriormente, a partir de mayo de 2005 se abandona la difusión de información con base en la CIIU y entra en vigor la publicación de los Principales Productos del SA. (INEGI, 2009). En México se cuentan con registros de la balanza comercial a partir de 1991, aunque existe información a partir de 1938, contándose cada vez con datos más específicos de los diferentes rubros que integran dicha balanza.

Las fuentes primarias de información de la Balanza comercial de mercancías de México, son los registros de entrada y/o salida de las operaciones comerciales que se llevan a cabo en cada una de las aduanas. Para su control, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) ha implementado el Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI M3), que consiste en un proceso de validación de pedimentos aduaneros que da lugar a un intercambio de información entre agentes y apoderados aduanales, por una parte, y la autoridad aduanera por la otra.

La estadística está basada en la TIGIE 2007 e incluye las exportaciones e importaciones de mercancías para 22 secciones, 98 capítulos, 1 250 partidas, 5 325 subpartidas y 12 685 fracciones arancelarias aproximadamente. Es importante, destacar que, tanto en la exportación como en la importación, el INEGI incorpora la Sección XXIII con la finalidad de incluir el capítulo 99 y la fracción 99.99.99.99 (Códigos arancelarios no catalogados en la tarifa), todas aquellas operaciones de comercio exterior que desde su origen presentan inconsistencias de captura o registro, y por lo tanto no se pueden clasificar en códigos específicos de la TIGIE.

Asimismo, se presentan códigos arancelarios a 6 dígitos que se utilizan para describir operaciones especiales y se podrán identificar con la descripción siguiente: «Operaciones especiales reportadas en códigos a 6 dígitos», facilitando a los usuarios la agregación o acumulación de cifras correspondientes al valor de las mercancías a nivel de 2, 4, 6 y 8 dígitos.

Las exportaciones se valoran FOB (Free on Board), que en español es equivalente a LAB (Libre a Bordo) y se refiere al valor de venta de las mercancías en la aduana de salida. Asimismo, las importaciones se valoran FOB, de acuerdo con el valor comercial de compra de las mercancías en el lugar de procedencia, por lo que el importe de fletes, seguros y demás gastos incurridos para hacer llegar la mercancía a la aduana de entrada, se consignan en un renglón por separado. Lo anterior, explica que la suma de las importaciones FOB, más los gastos de fletes y seguros dan como resultado las importaciones CIF (Cost, Insurance and Freight), que en español es equivalente a CSF (Costos, Seguros y Fletes).

Antecedentes de los registros en materia de balanza comercial en México

En casi todos los países del mundo, el crecimiento económico reflejado en el PIB fue mayor durante los años comprendidos entre 1950-1973 que en años anteriores o posteriores. (Moreno-BRID, 1998)

En México esta etapa fue mayor, ya que abarco más de 40 años, desde 1939 a 1981, como referencia el PIB creció cuatro veces más que la población, ese gran crecimiento económico, redujo de manera significativa la diferencia en materia d de ingreso entre los Estados Unidos de América y nuestro país, expresado en dólares constantes, en 1939 el PIB per cápita en México alcanzaba 22% del promedio en la nación vecina y 30% en 1981. México se ubicaba entre las economías más grandes de América Latina al final de este periodo, gracias a que el ritmo de crecimiento de la economía mexicana fue aún mayor durante los últimos cinco años de ese periodo, para finales de la década de los setenta, su desarrollo fue de la mano de una ambiciosa política comercial de industrialización, las exportaciones petroleras sirvieron como fuente de financiamiento y la adquisición de deuda pública como segundo elemento de financiamiento, es en este punto donde se genera la apertura comercial de nuestro país, y de este se deriva la importancia del análisis de la balanza comercial

Derivado del aumento en importaciones al finalizar la Segunda Guerra Mundial, que dio como resultado una crisis de la balanza de pagos a finales de la década de los cuarenta, se aplicó el sistema de protección a la industria nacional, dirigido principalmente a la producción de bienes de consumo (Carrillo, 2004).

México con la caída del precio del petróleo, ejecuto la estrategia de la liberación comercial para crecer con las exportaciones, especialmente en las manufactureras. Como consecuencia se firmó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y finalizo con la firma del Tratado de Libre Comercio del América de Norte (TLCAN). Gracias a este tratado, en 1980 las exportaciones de productos manufactureros era del 20% y en 2003 tuvo un incremento al 85% (Cardero, Mantey y Mendoza, 2006) Las exportaciones y la Inversión Extranjera Directa se han concentrado en un pequeño grupo de empresas, sectores y estado del país, y tras este proceso, el más afectado ha sido el sector agrícola, ya que las inversiones para este rubro se han visto disminuidas.

La tendencia a la globalización económica, la información de tipo estadística permite conocer el desarrollo comercial del país, mediante el estudio del desempeño de sus sectores económicos, y muestra por otra parte el grado de consolidación de sus estructuras comerciales y económicas.

Estos datos son utilizados como insumos para la elaboración de:

- a) El Sistema de Cuentas Nacionales de México.
- b) Reportes de desempeño y elaboración de perfiles de las Empresas Manufactureras de Exportación.
- c) Importaciones y exportaciones por Estado.
- d) Anuario Estadístico.

Adicionalmente será un insumo fundamental para los análisis y medición en las cadenas globales de valor.

Para la elaboración de la Balanza Comercial, las operaciones a ser consideradas para la obtención de información estadística, son las operaciones comerciales que realizan las personas físicas y morales, y que quedan registradas a través de un pedimento ya sea de importación o exportación.

En el proceso de elaboración de la Balanza Comercial son aplicados diversos sistemas informáticos diseñados por la Subdirección de Servicios de Desarrollo de Sistemas, y así se generan diversos productos estadísticos

que permiten la atención de requerimientos de los distintos usuarios de la información, el sistema en conjunto se llama Sistema Integral Comercio Exterior (SICE), e integra las bases de datos que se general mes con mes y parte primordial en la presentación de la Balanza Comercial.

El Sistema Integral de Comercio Exterior permite el uso y aprovechamiento de la información, principalmente de información a nivel registro, y en términos generales, considera los siguientes puntos:

- a) Datos en valor y volumen de las operaciones de comercio exterior.
- b) Origen, destino y datos referentes al origen de las mercancías.
- c) Información obtenida del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, fracción, partida, capítulo, etc.
- d) Numero de Aduana en la que se llevó a cabo la operación y seccione aduanera a la que pertenece.
- e) Medio de transporte.
- f) INCOTERM utilizado

Difusión de información y atención de requerimientos

El mantenimiento de la calidad de la Información utilizada se considera un elemento vital para otorgar confianza en información generada por el Instituto, por lo cual se ha desarrollado un Sistema Integral del Aseguramiento de la Calidad de los procesos de generación, integración y difusión de la Información Estadística y Geográfica, en el cual se aplican las mejores prácticas internacionales en la materia, dichas practicadas son generadas y aplicadas por Organismos Internacionales, los cuales han desarrollado procesos, normas, lineamientos, sistemas, procedimientos e instrumentos que han probado su eficacia para el aseguramiento de la calidad en la generación, integración y difusión de la información estadística y geográfica.

Estos han sido avances importantes, pero aun así no se alcanza la estandarización de los volúmenes de las mercancías que conforman la Balanza Comercial, pues el sistema no considera como un insumo primordial la fracción arancelaria, y al tratarse de un mismo producto, se puede llegar a clasificar en distintas fracciones, pero una misma fracción representa siempre el mismo producto, tampoco toma en cuenta el régimen aduanero, si es temporal, definitivo, en tránsito, generándose así discrepancias en la información obtenida, son estos elementos que permitirá la estandarización de los volúmenes.

Método de validación de los datos de la balanza comercial.

El método de validación de la información utilizada para la elaboración de la balanza comercial, para lo siguiente se genera un análisis de cómo se estructura la balanza comercial en los últimos años y los indicadores que de ella se desprenden, de modo que después del análisis, se aplique el método propuesto y con el cual se logre la estandarización de los volúmenes de las mercancías importadas y exportadas en México

De acuerdo al INEGI (2018), en su portal publica como se estructuran los indicadores claves del sector externo y aprobados por la junta de gobierno, se mencionan lo más importantes:

a) Exportaciones manufactureras

Se puede definir este indicador como el valor de las mercancías en operaciones realizadas de comercio exterior, las cuales sufrieron un cambio a nivel mecánico, físico, químico a nivel material o de substancia en un proceso de manufactura y que son exportadas legalmente.

Su forma de cálculo es la siguiente:

$$XM = \sum_{i=1}^{100} TR_i$$

Significado de las siglas o abreviaturas:

XM = Exportaciones manufactureras

TR_i = Transacciones realizadas por concepto de productos **i** que sufieron una transformación mecánica, física o química de materiales o sustancias durante su proceso de producción que se consideran en el Sistema Armonizado.

i = Productos automotrices; Equipos y aparatos eléctricos y electrónicos; Maquinaria y equipo especial para industrias diversas; Minerometalurgia; Alientos, bebidas y tabaco; Equipo profesional y científico, entre otros. Códigos arancelarios pertenecientes a los Capítulos 2; 4; 8; 11-24 y 28-97 del Sistema Armonizado.

Se observa en la fórmula que la unidad de medida es en miles de dólares, por lo tanto, el indicador no ofrece resultados en relación con volumen y está integrado en su cálculo por códigos arancelarios pertenecientes a diferentes capítulos del Sistema Armonizado.

b) Exportaciones petroleras

Este indicador es el que determinar el valor sin de aquellas operaciones de comercio exterior y en específico de exportación realizadas en alguna de las secciones aduaneras de nuestro país ya sea de productos provenientes de petróleo crudo o del mismo.

Conocer y evaluar el desempeño del intercambio comercial con el resto del mundo a través de la evolución de las exportaciones de mercancías de origen petrolero que coadyuve al análisis y toma de decisiones de los agentes económicos es como define el objetivo de este indicador el INEGI.

Se mide en miles de dólares y su forma de cálculo es la siguiente:

$$EP = \sum_{i=1}^{100} TR_i$$

Significado de las siglas o abreviaturas:

EP = Exportaciones manufactureras

TR_i = Transacciones realizadas por petróleo crudo y otros productos petroleros **i** cuyos códigos arancelarios se encuentran considerados en el Capítulo 27 de Sistema Armonizado.

En su cálculo, considera códigos de un mismo capítulo, pero estos códigos, aunque guardan concordancia por compartir un mismo origen, engloban una cantidad de productos que no siempre son similares.

c) Importaciones de bienes de capital

Este indicador nos permite conocer el total de aquellas operaciones de importación de maquinaria, equipo y bienes que permiten la transformación de materias primas en productos terminados, ya sean de consumo personal o industrial. Conocer la situación del intercambio comercial de México con el mundo a través de las operaciones de importación de este tipo de bienes, y que ayude a la toma de decisiones acerca de estos temas, es el objetivo de este indicador.

Para su cálculo se utiliza la siguiente fórmula y se mide en miles de dólares:

$$MBK = \sum_{i=1}^m OMBK_i$$

Significado de las siglas o abreviaturas:

MBK = Importaciones de bienes de capital.

OMBK_i = Operaciones de importación de bienes de capital *i* con base a los códigos arancelarios del Sistema Armonizado.

Este indicador como los pasados, no considera códigos arancelarios específicos, si no sobre un total de aquellos que son considerados dentro de este rubro.

d) Importaciones de bienes de consumo

El objetivo de este indicador es las importaciones que realiza nuestro país con el resto del mundo de bienes de consumo y que aporte información para la toma de decisiones.

Se define como el valor total de las importaciones de bienes y productos que satisfacen una necesidad humana y no requieren un proceso adicional y que fueron ingresados al territorio nacional mediante un pedimento de importación.

Se mide en miles de dólares y su fórmula de cálculo es la siguiente:

$$IBC = \sum_{i=1}^m OIBC_i$$

Significado de las siglas o abreviaturas:

IBC = Importaciones de bienes de consumo.

OIBC_i = Operaciones de importación de bienes de consumo *i* con base a los códigos arancelarios del Sistema Armonizado.

El resultado es la mezcla de diversos códigos arancelarios y no se puede determinar un valor por código individual.

e) Participación de las exportaciones petroleras en las exportaciones totales

Es el porcentaje resultante de dividir las exportaciones petroleras entre las exportaciones totales, permite conocer la participación de las exportaciones petroleras en el total de exportaciones del país en un periodo de tiempo definido, esta información coadyuva al análisis y toma de decisiones en materia económica.

Su fórmula de cálculo se define de la siguiente manera:

$$PXP_{XT} = \left[\frac{XP}{XTM} \right] 100$$

Significado de las siglas o abreviaturas:

PXP_{XT} = Participación de las exportaciones petroleras en las exportaciones totales.

XP = Exportaciones petroleras.

XTM = Exportaciones totales de mercancía.

Por la naturaleza de la información utilizada y el método de cálculo, la información generada es bastante exacta y confiable.

f) Exportaciones totales

Este indicador es la suma de todas las operaciones de salida de mercancía de manera legal y por lo tanto mediante un despacho aduanero de exportación, pero contabilizadas para efecto de balanza comercial mediante el incoterm denominado FOB (Free on Board), tiene como objetivo el conocer y evaluar el desempeño de las exportaciones de nuestro país, mediante el análisis del desarrollo de las exportaciones de mercancías, y que permita a los implicados en la economía la toma de decisiones.

La unidad de medida como los de la mayoría de estos indicadores es miles de dólares y su forma de cálculo se define de la siguiente manera:

$$XTM = \sum_{i=1}^m VOX_i$$

Significado de las siglas o abreviaturas:

XTM = Exportaciones totales.

VOX_i = Valor de cada operación comercial de mercancía *i* que sale del territorio nacional en un periodo.

Este indicador desde su forma de cálculo presenta errores, mide las operaciones en valor FOB, que es un incoterm utilizado exclusivamente en operaciones marítimas, por lo cual debería dejar fuera las operaciones que se realizan por otros medios de transporte o distribución, pero no es así, sino que se debe determinar un ajuste para considerar todas las operaciones FOB, pero este no se conoce como se lleva a cabo, generando de esta manera información inexacta (INEGI, 2017).

Es en estos indicadores claves donde se comienza a existir variaciones en los volúmenes, al solo considerar el valor en dinero, no permite la visualización de los volúmenes como tal, y en algunos casos, menciona las operaciones por fracción arancelarias, pero no se logra visualizar la información a este grado de detalle, sólo se logra visualizar la misma a nivel de capítulo, pero un capítulo puede contener un sinnúmero de fracciones.

Balanza comercial de México de 2012 a 2015.

La balanza comercial de México en el periodo correspondiente a los años 2012 a 2015, y las variaciones que ha presentado en esos años, y en base a esta información determinar como el modelo de estandarización puede ayudar a solventar las deficiencias que pueda tener el actual sistema de información.

Tabla 1.- Balanza Comercial de Mercancías de México Enero-Junio 2012

Balanza Comercial de Mercancías de México	
Año : 2012 (Enero-Junio)	
Tipo moneda : US Dólares	
Consulta de: Balanza Comercial de Mercancías de México	
Por: Tipo operación Según: Dato	
	Valor total
Saldo de la balanza comercial	3,070,659,340
Exportación	183,917,568,803
Importación	180,846,909,463

Fuente: INEGI. Estadísticas del Comercio Exterior de México (2017).

Tabla 2.- Balanza Comercial de Mercancías de México Julio –diciembre 2012

Balanza Comercial de Mercancías de México	
Año : 2012 (Julio-Diciembre)	
Tipo moneda : US Dólares	
Consulta de: Balanza Comercial de Mercancías de México	
Por: Tipo operación Según: Dato	
	Valor total
Saldo de la balanza comercial	-3,052,327,905
Exportación	186,852,321,593
Importación	189,904,649,498

Fuente: INEGI. Estadísticas del Comercio Exterior de México (2017).

Tabla 3.- Balanza Comercial de Mercancías de México 2013

Balanza Comercial de Mercancías de México	
Año : 2013	
Tipo moneda : US Dólares	
Consulta de: Balanza Comercial de Mercancías de México	
Por: Tipo operación Según: Dato	
	Valor total
Saldo de la balanza comercial	-1,195,116,291
Exportación	380,015,052,237
Importación	381,210,168,528

Fuente: INEGI. Estadísticas del Comercio Exterior de México (2017).

Tabla 4.- Balanza Comercial de Mercancías de México 2014

Balanza Comercial de Mercancías de México	
Año : 2014 Tipo moneda : US Dólares Consulta de: Balanza Comercial de Mercancías de México Por: Tipo operación Según: Dato	
	Valor total
Saldo de la balanza comercial	-3,065,521,042
Exportación	396,911,688,559
Importación	399,977,209,601

Fuente: INEGI. Estadísticas del Comercio Exterior de México (2017).

Tabla 5.- Balanza Comercial de Mercancías de México 2015

Balanza Comercial de Mercancías de México	
Año : 2015 Tipo moneda : US Dólares Consulta de: Balanza Comercial de Mercancías de México Por: Tipo operación Según: Dato	
	Valor total
Saldo de la balanza comercial	-14,682,583,649
Exportación	380,549,784,042
Importación	395,232,367,691

Fuente: INEGI. Estadísticas del Comercio Exterior de México (2017).

De acuerdo a Torres Gaytán (1987) la balanza comercial registra el valor de la totalidad de las importaciones y exportaciones únicamente de mercancías, de un país en un periodo determinado.

En todos los años el saldo de la balanza comercial es negativo, existe un déficit en balanza comercial que indica que se importó más que lo fue exportado, pero el mayor se presenta en 2015, es allí donde la forma de presentación de la información por parte de las instituciones que la generan es muy escasa, solo se muestran totales, pero no indica cómo se integraron esos totales, es por esta razón que para lograr información a mayor grado de detalle se propone el método de estandarización.

Posteriormente de obtener información de los pedimentos se generó la información de las siguientes tablas, utilizando el método de validación.

Tabla 6.- Pedimentos

FRACCION	TIPO DE OPERACIÓN	DE ADUANA	INCOTERM	VALOR TOTAL USD	CANTIDAD	CLAVE UM	DESCRIPCION UM	P UNIT
72044999	IMP	REYNOSA	DAF	\$ 373.77	16954.207	1	KILOS	\$ 0.02
72044999	IMP	REYNOSA	DAF	\$ 384.07	17421.415	1	KILOS	\$ 0.02
72044999	IMP	REYNOSA	DAF	\$ 358.82	16276.075	1	KILOS	\$ 0.02
72044999	IMP	REYNOSA	DAF	\$ 395.19	17925.818	1	KILOS	\$ 0.02
				\$ 1,511.85	68577.515			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7.- Pedimentos

FRACCION	TIPO DE OPERACIÓN	ADUANA	INCOTERM	VALOR TOTAL USD	CANTIDAD	CLAVE UM	DESCRIPCION UM	P UNIT
4069004	IMP	REYNOSA	DAP	\$ 67,614.90	18678.15	1	KILOS	\$ 3.62
4069004	IMP	REYNOSA	DAP	\$ 67,775.63	18722.55	1	KILOS	\$ 3.62
4062001	IMP	REYNOSA	DAP	\$ 70,489.00	19051.08	1	KILOS	\$ 3.70
4069004	IMP	REYNOSA	DAP	\$ 71,441.55	19051.08	1	KILOS	\$ 3.75
4069004	IMP	REYNOSA	DAP	\$ 71,441.55	19051.08	1	KILOS	\$ 3.75
				\$ 348,762.63	94553.94			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8.- Pedimentos

FRACCION	TIPO DE OPERACIÓN	ADUANA	INCOTERM	VALOR TOTAL USD	CANTIDAD	CLAVE UM	DESCRIPCION UM	P UNIT
2032999	IMP	REYNOSA	DAF	\$ 42,621.30	18153.072	1	KILOS	\$ 2.35
2032999	IMP	REYNOSA	DAP	\$ 42,813.00	18234.72	1	KILOS	\$ 2.35
2063001	IMP	REYNOSA	DAP	\$ 16,650.92	18421.6	1	KILOS	\$ 0.90
2032999	IMP	REYNOSA	DAP	\$ 44,553.60	18289.152	1	KILOS	\$ 2.44
5040001	IMP	REYNOSA	DAF	\$ 25,012.48	9076.53	1	KILOS	\$ 2.76
2064999	IMP	REYNOSA	DAF	\$ 9,745.49	4966.92	1	KILOS	\$ 1.96
2032999	IMP	REYNOSA	DAF	\$ 9,089.56	4123.03	1	KILOS	\$ 2.20
2032999	IMP	REYNOSA	DAF	\$ 39,513.60	18289.15	1	KILOS	\$ 2.16
2031999	IMP	REYNOSA	DAF	\$ 36,326.79	18349.48	1	KILOS	\$ 1.98
16024999	IMP	REYNOSA	DAF	\$ 20,944.00	595	1	KILOS	\$ 35.20
				\$ 287,270.74	128498.654			

Fuente: Elaboración propia.


Como se observa en las tablas 6, 7 y 8, el método de validación de los datos que conforman la balanza comercial de México, permite la visualización de los volúmenes importados a nuestro país, mediante un documento legal denominado pedimento de importación, de modo que, aplicando ciertas formulas, se obtendrá de manera inmediata información que no se presenta INEGI en la balanza comercial, lo que permitirá la estandariza-

ción de los volúmenes de las mercancías, categorizándolas por fracción arancelaria, incoterm, aduana, valor total de la operación, precio unitario, unidad de medida y clave de la unidad de medida.

6. Conclusiones

El método de validación aquí propuesto es más exacto en la determinación de la información que debe presentar en la balanza comercial, la información pudiera ser utilizada tanto para la elaboración de la balanza y en la elaboración de los indicadores, permitiendo conocer información detalle, se pueden clasificar las operaciones a nivel fracción, no solo a nivel capítulo, de esta manera la información generada puede ser de mayor utilidad para los usuarios.

Este método permite una mayor exactitud en la generación de información estadística en materia de comercio exterior, al utilizar una información más detallada los resultados son datos exactos y reales, los cuales a su vez permiten identificar sectores vulnerables dentro de nuestra economía, generándose así áreas de oportunidad que pueden ser atendidas tanto por los empresarios como por las instituciones públicas que generan apoyos en materia de comercio exterior, a su vez, permite conocer los sectores en los que tenemos un mayor grado de competitividad a nivel internacional, y de esta manera incrementar en lo posible las condiciones favorables de los mismos.

Como resultado de una información estadística de mayor calidad permite una toma de decisiones rápida y con mayor grado de confiabilidad a todos los actores involucrados en el comercio exterior en México. 

Referencias

- Cardero, E., Mántey, G. y Mendoza, M. 2006. "What is wrong with economic liberalization? The Mexican case". *Investigación Económica*, LXV (257), 19-43.
- Carrillo, Jorge. 2004. Principales estadísticas de la industria maquiladora, Cuadernos w2Divulgación núm. 2, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.
- Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas [CIIU]. 2009. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_4rev4s.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. 2009. "Comercio Exterior". Recuperado de <http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/8>
- INEGI. 2017. "Estadísticas del comercio exterior de México". Recuperado de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/continuas/ece_334.asp?s=est&c=1484
- INEGI. 2017. "Balanza comercial de mercancías de México: síntesis metodológica 2017" / Instituto Nacional de Estadística y Geografía.-- México : INEGI, c2017.
- INEGI. 2018. Balanza Comercial en México. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/balanza/>
- Torres Gaytán Ricardo. 1987. "Teoría del comercio Internacional", México, Siglo veintiuno editores.

Sobre los autores/ About the authors

Germán Martínez Prats es Doctor en Gobierno y Administración Pública de la Escuela Libre de Ciencias Políticas y Administración Pública de Oriente, Maestro en Contaduría Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León y Licenciado en Comercio Internacional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Sistema Estatal de Investigadores, Académico certificado en Comercio Internacional por la Asociación Nacional de Facultades de Escuelas de Contaduría y Administración. Miembro activo del Colegio de Contadores Públicos y del Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Ha realizado estancias internacionales de investigación en De PAUL University en Chicago USA, la Universidad Nacional del Sur de Argentina, Universidad de Granada en España. Actualmente se desempeña como profesor-investigador de tiempo completo de la División Académica de Ciencias Económico Administrativas donde ingresó desde marzo de 2010. Es profesor de posgrado y forma parte del Núcleo Académico Básico del Doctorado en Estudios Económico Administrativos y coordinador académico de la Maestría en Contaduría de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México, mismas que forman parte del Programa Nacional de Posgrados de Calidad del CONACYT. Candelaria Guzmán Fernández. Mexicana Licenciada en Contaduría Pública, Maestría en Administración (Especialidad en Finanzas) y Doctora Gestión Estratégica y Políticas de Desarrollo. Actualmente es docente en la División Académica de Ciencias Económico Administrativas Universidad Juárez Autónoma de Tabasco UJAT. Sus líneas de trabajo son consultoría integral de negocios y evaluación de proyectos de Inversión. Jorge Rebollo Meza y Aida Armenta Ramírez colaboran también en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco UJAT, México.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org/ewp>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

GIGAPP Estudios Working Papers (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.
Envío de originales ewp@gigapp.org

Consulte las normas para la presentación de originales en la web
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

GIGAPP
Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515