

**CENTRO DE ESTUDIOS  
INTERNACIONALES  
GILBERTO BOSQUES**



# **REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL DEL PARLATINO**

Ciudad de Panamá, Panamá.  
14 de mayo de 2015.



**Serie**

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**127**



## **REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL DEL PARLATINO**

Ciudad de Panamá, Panamá.  
14 de mayo de 2015.

Serie América Latina No. 127

## Índice

1.- Programa de la Reunión	3
2.- Acta de la XXII Reunión de la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional	7
3.- Proyecto de Convenio entre Estados para Evitar la Doble Tributación y Prevenir la Evasión Fiscal con respecto a los Impuestos sobre la Renta	15
4.- Proyecto de Resolución de la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional del Parlamento Latinoamericano en relación con la situación generada por los “Fondos Buitres” que afecta la deuda pública soberana de la República Argentina	43
5.- Fondos Buitres	47
6.- Políticas de Desarrollo Productivo e Industrial en América Latina y el Caribe	53
7.- Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda 2013-2018.	61
8.- Informe de Riesgos Globales 2015	105
9.- Perspectivas Económicas Mundiales: Tener espacio fiscal y utilizarlo.	111



Parlamento Latinoamericano

**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y  
DESARROLLO REGIONAL DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO  
Sede Permanente, Ciudad de Panamá, 14 de mayo de 2015**

**PROYECTO DE AGENDA**

<p><i>Presidente: Diputado Rodrigo Cabezas Morales, Venezuela</i>  <i>Primer Vicepresidente: Diputado Juan Mario Pais, Argentina</i>  <i>Segundo Vicepresidente: Diputado José Ángel González Serna, México</i>  <i>Secretario: Senador Cassio Cunha Lima, Secretario Brasil</i></p>		
<b>Miércoles 13 de mayo</b>		<b>Llegada de los parlamentarios, traslado al hotel</b>
<b>14 de mayo</b>	<b>08:30</b>	<b>Traslado de los legisladores a la Sede Permanente</b>
	<b>09:00</b>	<b>Instalación y aprobación de agenda</b>
	<b>9:30</b>	<p><b>Tema I – Lectura “Proyecto de Protocolo para convenio marco bilateral entre estados para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta”. Pase a plenaria.</b></p> <p><i>Presentado por la Asambleísta María Soledad Vela de la República del Ecuador</i></p>
	<b>10:00</b>	<p><b>Tema II – Primera discusión del documento base “La agresión de los fondos buitres a la República de Argentina y los posibles efectos en América Latina y El Caribe”.</b></p> <p><i>Presentado por el Diputado Juan Mario Pais de la República Argentina.</i></p>
	<b>11:00</b>	<p><b>Tema III – Primera discusión del documento base “La industrialización: estrategia para superar la reprimarización de América Latina y El Caribe”.</b></p> <p><b>Presentado por la delegación de la República Bolivariana de Venezuela y equipo económico.</b></p>
	<b>12:30</b>	<b>Almuerzo</b>
	<b>14:30</b>	<p>Temas Nacionales</p> <p><b>Tema IV –Presentación de trabajos, programas y experiencias sobre vivienda en los países de Ecuador, Panamá y Argentina.</b></p>

		<p><i>Presentado por:</i></p> <p><i>Asambleísta María Soledad Vela de la República del Ecuador,</i></p> <p><i>Diputado Gabriel Soto de la República Panamá,</i></p> <p><i>Senadora María Ester Labado y Diputado Juan Mario Pais de la República Argentina.</i></p>
	<b>15:30</b>	<p><b>Tema V – Conferencia “Coyuntura económica mundial y cambios en la globalización (siglo XXI). Principales tendencias”</b></p> <p><i>Presentado por el Diputado Rodrigo Cabezas Morales de la República Bolivariana de Venezuela.</i></p>
	<b>16:30</b>	<p><b>Conclusiones</b></p> <p><b>Lectura y aprobación del Acta.</b></p>





## XXII REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL

26 de septiembre de 2014

En la ciudad de Panamá, República de Panamá, durante el día 26 de septiembre de 2014, tuvo lugar la XXII Reunión de la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional del Parlamento Latinoamericano, con la presencia de los siguientes parlamentarios:

Dip. Juan Mario Pais	
1er. Vicepresidente de la Comisión	Argentina
Sen. María Ester Labado	Argentina
Sen. Cristiaan Gerard Dammers	Aruba
Sen. Julio Salazar	Bolivia
Sen. Glenn Sulvaran	Curacao
Dip. Cristian Campos	Chile
Dip. German Becker	
Vicepresidente del Parlatino	Chile
Asamb. María Soledad Vela	Ecuador
Dip. Ricardo Cantú Garza	México
Dip. Domitilo Posadas Hernández	México
Dip. José Ángel González Serna	
2do Vicepresidente de la Comisión	México
Sen. Angélica del Rosario Araujo L.	México
Dip. Gabriel Soto	Panamá
Sen. Petrus Leroy de Weever	San Martin
Sen. Jules James	San Martin
Lloyd Richardson	San Martin
Romain Laville	San Martin
Dip. Ricardo Berois	Uruguay
Dip. José Ramón Sánchez	Venezuela
Dip. Francisco García Martínez	Venezuela
Dip. Rodrigo Cabezas Morales	
Presidente de la Comisión	Venezuela

1. Se constituyó la plenaria.
2. Se hizo el acostumbrado chequeo de los parlamentarios, a través del formato de asistencia. Se declaró el quórum respectivo de acuerdo al reglamento.
3. A propuesta del diputado Juan Mario País de la República de Argentina, se aprobó por unanimidad como secretaria, a la senadora Labado María Ester, de la República de ARGENTINA.
4. A proposición del presidente de la Comisión Dip. Rodrigo Cabezas de la República de Venezuela, se aprobó la agenda a tratar en atención a los diputados asistentes y los documentos recibidos por la Comisión para ser considerados en esta reunión.



## **AGENDA A TRATAR**

### **Tema I**

**Presentación y segunda discusión del documento base “Las relaciones económico – financieras entre América Latina y el Caribe y la República Popular China. Presente y perspectivas”, presentado por el Dip. Rodrigo Cabezas Morales y el equipo asesor de la República Bolivariana de Venezuela.**

### **Tema II**

**Presentación y segunda discusión del documento Base “Proyecto de Protocolo para convenio marco bilateral entre Estados para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta”, presentado por la asambleísta María Soledad Vela de la República del Ecuador.**

### **Tema III**

**Presentación del caso nacional sobre “La agresión de los fondos buitres a la República de Argentina y los posibles efectos en América Latina y el Caribe” presentado por el Dip. Juan Mario Pais de la República Argentina.**

### **Tema IV**

**Presentación del caso nacional sobre “El derecho humano a la vivienda adecuada y su efectividad en América Latina”, presentado por la senadora Angélica Araujo Lara de la República de México.**

### **Tema V**

**Transformación de la Banca Pública Venezolana. Reconfiguración del mapa de financiamiento al desarrollo.**

**Presentado por la delegación de Venezuela. Dra. Marianela Acuña y Mgs. Eddy Aguirre**

**TEMA I: Expuesto por Delegación Venezolana: Presentación y segunda discusión del documento base “Las relaciones económico – financieras entre América Latina y el Caribe y la República Popular China. Presente y perspectivas” presentado por el Dip. Rodrigo Cabezas Morales y los correddores del documento y la Economista Marianela Acuña Ortigoza.**

Se hizo la presentación del tema destacando la caracterización del relacionamiento entre América Latina y el Caribe y la República Popular China, su evolución histórica con énfasis en la primera década del siglo XXI, fueron presentados indicadores que mostraron el aumento del intercambio comercial y se explicaron las oportunidades que ofrece las relaciones de América Latina y el Caribe con el país de mayores perspectivas de crecimiento global. Se sometió a la consideración de los diputados y se abrió el debate interviniendo los diputados María Soledad Vela (Ecuador), felicita el informe, y manifiesta la necesidad de diversificar el intercambio a los fines que no se centre la economía global, en este caso China, trabajando para modificar la matriz productiva de los Países de América Latina y el Caribe, porque son

francamente exportadores de materia prima. El Dip. Domitilo Posadas Hernández (México), planteó la necesidad de generar un estudio sobre cuestiones fiscales dado que de 100 dólares americanos que China invierte, 92 dólares van a las islas Caimanes y Vírgenes Británicas, el Dip. Juan Mario Pais (Argentina), consideró oportuno ponderar la ampliación del documento con el análisis de lo resuelto en la última reunión de los BRICS en relación a la creación de un Banco de Desarrollo y un Grupo de Reserva para emergencia. La Senadora Labado (Argentina), sugiere analizar una propuesta para la creación de una oficina facilitadora de negocios en América Latina y el Caribe y China.- El documento se aprueba y pasa al Plenario.-

**TEMA II: Presentación y discusión del Documento Base “Proyecto de Protocolo para convenio marco bilateral entre Estados para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta”, presentado por la asambleísta María Soledad Vela de la República del Ecuador, quien explica los aspectos principales de dicho Protocolo.**

La Senadora María Ester Labado pone a consideración un análisis efectuado por el organismo recaudador de la República Argentina en el que se concluye sugerir que el protocolo sea compatibilizado con el vigente en las Naciones Unidas, sobre doble Tributación, el Dip. Juan Mario Pais propone a la expositora del proyecto que cada país consulte con su organismo recaudador acercando las respuestas a Ecuador, a fin de compatibilizar las mismas con el proyecto presentado con las disposiciones de la ONU. El mismo queda como primer punto de la primera reunión del 2015.- Quedando aprobada la moción.-

El Presidente de la comisión, Rodrigo Cabezas, propone modificar la agenda llevando a tratamiento en forma seguida el tema IV (temas Nacionales sobre la agresión de los Fondos Buitres a la República Argentina.- Aprobada la moción por unanimidad de los presente.

### **Tema III**

**La agresión de los fondos buitres a la República Argentina y los posibles efectos en América Latina y El Caribe.**

Toma la palabra el representante de Argentina Juan Mario Pais, para exponer el tema: él mismo hace un informe sobre la situación de la deuda argentina con motivo del Default del año 2002, las reestructuraciones de deuda del año 2005 y 2010, como así también una explicación pormenorizada de los fallos judiciales norteamericanos y la incorrecta interpretación de la Cláusula PARI Passu, que ha puesto en riesgo los procesos de reestructuración antes mencionados, concluyó enunciando las distintas adhesiones recibidas por la República Argentina en su lucha por estos fondos especulativos (FONDOS BUITRES), resaltando en especial la resolución adoptada por la ONU el 9 de septiembre del corriente año, sobre la necesidad de redactar un convenio multilateral sobre reestructuraciones de deudas donde se límite el accionar especulativo de los Fondos Buitres. Concluida su exposición habla el representante de México Dip. Domitilo Posadas Hernández, quien mociona rechazar el accionar de estos

Fondos Buitres y saludar con satisfacción la sanción de un régimen internacional sobre reestructuración de deudas.

Toma la palabra la senadora Labado (Argentina) y propone un texto de resolución consistente en el espíritu de adhesión a este régimen internacional y el rechazo al accionar de los fondos Buitres, en la misma resolución se invita a los Parlamentarios trasladen a los cuerpos Legislativos de sus países la posibilidad de generar adhesiones similares.- La senadora de México Angélica Araujo, celebra la determinación de la ONU pese a la abstención de su país y oferta estudios que se están realizando desde la UNAM sobre el tema.-

Se hace un paréntesis para dar la bienvenida a la embajadora Argentina en Panamá, quien agradeció el apoyo brindado por el Parlamento Latinoamericano a la situación de Argentina con los Fondos Buitres.-

El Presidente de la comisión, propone que el trabajo presentado por la delegación de Argentina, sea considerado como un tema de consulta y que esta situación de Litigio con los Fondos Buitres sirva de LEADING CASE, para futuras experiencias de otros países, dado que situaciones similares ponen en riesgo la soberanía de los países endeudados atentando contra los Derechos Humanos de sus ciudadanos.

El Diputado Pais (Argentina) propone se amplié el trabajo con mayores antecedentes antes que el mismo sea incorporado como propone el Sr. Presidente.- (Se hace un cuarto intermedio para redactar la resolución).-

Siendo las 14:30, se suspende el cuarto intermedio y se lleva a votación la resolución donde se expresa el rechazo al accionar de los Fondos Buitres, el Beneplácito a la Resolución de la ONU, resolución que es aprobada por todos los presentes a excepción de la Senadora por México, Angélica Araujo, quien manifiesta su abstención acompañando la política de relaciones exteriores llevada adelante por su gobierno porque pertenece incluso al partido político que hoy gobierna México, dejando constar que en lo personal no está en desacuerdo con el contenido de la resolución y resalta asimismo el trabajo presentado sobre el tema de los Fondos Buitres.

#### **Tema IV**

#### **Presentación y primera discusión del Documento Base “El Derecho humano a la vivienda adecuada y su efectividad en América Latina”.**

*Presentado por la Senadora Angélica Araujo de la República de México.*

La Senadora Araujo hace la exposición destacando lo importante que es a los sentimientos de las personas la adquisición de su primer vivienda, de su informe concluye que 200 millones de personas en la región no son asistidos adecuadamente, ya sea por falta de vivienda o por vivienda precaria. Propone que se realice en el ámbito de esta comisión un estudio exhaustivo que capte las experiencias de los países, las acciones de políticas públicas en cada uno, se avance en los tratamientos legislativos que sean necesarios.

El Diputado por Argentina, Juan Mario Pais, expresa que comparte el trabajo pero que entiende que el tema no es tanto de carácter legislativo, sino más bien un problema de financiamiento dado que los más necesitados no pueden acceder al crédito para satisfacer este derecho básico de la vivienda, pese a ello entiende que compartir las experiencias permitirá buscar soluciones.

Pide la palabra la Asambleísta María Soledad Vela de Ecuador, la que cuenta las experiencias llevadas adelante en su país por el Gobierno de Correa, con programas para atender a los quintiles socio económicos más bajos, pero concluye que el tema de los recursos es la gran limitante.

Pide la Palabra el Diputado Cantú, de México, contando la experiencia que en su país en algún momento se pretendió modificar la superficie mínima de la vivienda, la que era de 120 m cuadrados, se opusieron a dicho intento de modificación porque se dieron cuenta luego de un estudio, que los sectores de ingresos menores con casa de 120 m cuadrados, a la larga podían mejorar sus viviendas, ampliándolas; que además a menor superficie la vivienda social, hay más hacinamiento lo que impacta en comportamientos sociales más agresivos o inadecuados que perjudica luego a la sociedad en general.

Interviene el diputado por Panamá, Gabriel Soto, quien también entiende que el recurso es el limitante mayor para resolver el tema de vivienda, relaciona el tema de la deuda visto en el punto anterior porque cuando un país se ve limitado para direccionar más recursos para pagar sus deudas, menos recursos tiene para otro tipo de políticas como la vivienda, por eso propone que en cada reunión próxima de la comisión, se siga de cerca la resolución de la República Argentina con los Fondos Buitres, todo ello, para evitar los mismos errores o no ser objetos los países de la región, de las mismas reacciones de los intereses económicos poderosos que gobiernan en el mundo. Conoce las necesidades de vivienda en su país y comenta que se invertirán hasta fin de año 200 millones de dólares y aproximadamente mil millones en los próximos cinco años. Que esto es un avance pero que a la larga nada alcanza para que se resuelvan las falencias o por lo menos estén éstas en niveles aceptables, expresa que siempre se está atrás y por ello hay que atender eficazmente la problemática. Mociona la creación de una subcomisión en el seno de la comisión que se encargue del tema vivienda, de la cual le gustaría formar parte.

Toma la palabra Julio Salazar, senador del Estado Plurinacional de Bolivia, quien también relaciona la falta de recursos en el tema de vivienda con el punto de la deuda tratado en el punto anterior, convencido de que grandes potencias están llevando adelante una venganza limitando la posibilidad de otras políticas públicas a los estados. Que mientras en los países no se tenga control desde el estado de los recursos y de nuestras divisas, siempre tendremos poblaciones con necesidades, cuenta la experiencia boliviana de recupero de los recursos hidrocarburíferos, que les ha permitido llevar adelante programas de vivienda totalmente gratuitas para los que no pueden acceder a créditos bancarios; otro programa es donde hay una contraparte la que pone materiales, mano de obra y el Estado capacita y forma en construcción de viviendas, que asimismo, dado el proceso de construcción económica que se vive en el país y a las grandes

ganancias sostenidas por los bancos, por ley se bajaron las tasas para la vivienda del 30 a 36% anual a un 5,5% anual obligatorio los bancos privados y públicos.

José Ramón Sánchez Diputado por Venezuela, agradece el trabajo presentado por la legisladora y entiende que es un tema el de la vivienda que no solo hace a lo económico sino que es un asunto de deuda social y de desarrollo de los pueblos, mociona que en las próximas reuniones de esta comisión por lo menos en las dos o tres siguientes, cada país miembro del Parlamento traiga sus experiencias, sus programas y su legislación.

Diputado Posadas Hernández, de México, interviene también agradeciendo el trabajo y entiende que como legisladores tenemos que encarar acciones que permitan cumplir el sueño de que toda familia tenga su vivienda y si es posible, de adecuada calidad, que en lo legislativo considera que el tema pasa por un proceso de integración, y que el tema de los recursos en especial el financiamiento a la vivienda, debe ser encarado también como un proceso de integración entre las naciones para darle solución a la 54 millones de familias que carecen de una vivienda digna.

Diputado Ricardo Berois de Uruguay expresó que como responsables los legisladores de aprobar los presupuestos en sus respectivos países y controlar las ejecuciones, cree y en este orden que debe atenderse soluciones al financiamiento al ordenamiento territorial, impulsar el asentamiento cero, tratar el tema de las cooperativas de viviendas, compartir las experiencias sobre la erradicación de asentamientos de ranchos en su país, sin olvidar, que el tema de la vivienda, también afecta a los sectores medios de la sociedad.

El Presidente lleva a votar la Moción quedando aprobado por unanimidad que los países habrán de presentar sus experiencias en las próximas reuniones.

## **Tema V**

### **Transformación de la Banca Pública Venezolana. Reconfiguración del mapa de financiamiento al desarrollo.**

*Presentado por la delegación de Venezuela. Dra. Marianela Acuña y Mgs. Eddy Aguirre.*

La Dra. Marianela Acuña hace un desarrollo de las transformaciones de la banca pública, explicando los cambios institucionales que se producen desde el período 2000 al 2014, da a conocer los bancos públicos creados en Venezuela y su incidencia con los bancos privados. Asimismo, hace un desarrollo de las estrategias financieras de la banca pública, teniendo en cuenta las modificaciones en el marco jurídico y las transformaciones significativas para el desarrollo del país.

El diputado de Chile, Cristian Campos, pide ejemplos para comparar la banca privada con la pública y hace un informe sobre la situación bancaria de su país.

La senadora Araujo de México, hace mención a la reforma financiera de su país y manifiesta que los bancos en general no promocionan cultura financiera. Felicita el informe brindado y requiere mayor información al respecto.

La Senadora María Soledad Vela de Ecuador, hace una reconsideración respecto al tema sobre doble tributación, se desarrolla un debate en el que se concluye que la delegación argentina realizará las enmiendas correspondientes y las emitirá antes del 31 de diciembre, aprobándose el documento con esas consideraciones.

Se acuerda la agenda para el año 2015:

- Continuar con la profundización del trabajo presentado por la delegación Argentina en relación a los Fondos Buitres.
- Lectura del Protocolo de doble tributación con las enmiendas emitidas por Argentina.
- Venezuela propone el tratamiento de un documento base “Una nueva industrialización para superar la reprimarización de América Latina y el Caribe”.
- Presentación de trabajos, programas y experiencias sobre vivienda en los países de Ecuador, Panamá y Argentina.
- Se propone que la primera reunión de la Comisión sea en el mes de marzo en Panamá y la segunda sea realizada en México en el mes de septiembre.

Lectura y aprobación del Acta

Dip. Rodrigo Cabezas Morales  
Presidente  
Venezuela

Dip. Juan Mario Pais  
Primer Vicepresidente  
Argentina

Sen. José Ángel González Serna  
Segundo Vicepresidente  
México

Asesores de la Presidencia de la Comisión

Eddy Aguirre Saavedra  
Lisandro Alvarado Peña  
Marianela Acuña Ortigoza

Secretarios, Asesores y Funcionarios:

Lic. Gabriela Giganotto (Argentina)  
Lic. Maritza Triay Vadillo (México)  
Lic. Juan Manuel Arraga (Uruguay)  
Alcira Revette (Secretaría de Comisiones del Parlamento Latinoamericano)

Nombre del funcionario que realizó la transcripción del acta (teléfono y correo electrónico, caso exista necesidad de consultas).



**PROYECTO DE CONVENIO ENTRE ESTADOS PARA  
EVITAR LA DOBLE TRIBUTACIÓN Y PREVENIR LA  
EVASIÓN FISCAL CON RESPECTO A LOS IMPUESTOS  
SOBRE LA RENTA**





## **PARLAMENTO LATINOAMERICANO**

### **CONSIDERANDO:**

**Que**, dentro de los objetivos del Parlamento Latinoamericano se encuentran la Integración latinoamericana y la prevalencia de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados.

**Que**, los propósitos del Parlamento Latinoamericano contemplan que se debe fomentar el desarrollo económico y social de la comunidad latinoamericana y pugnar porque alcance la plena integración económica, política, social y cultural de sus pueblos; estudiar, debatir y formular políticas de solución a los problemas sociales, económicos, culturales y de política exterior de la comunidad latinoamericana; canalizar y apoyar las exigencias de los pueblos de América Latina, en el ámbito internacional, respecto al justo reconocimiento de sus derechos; luchar a favor de la cooperación internacional, como medio para instrumentar y fomentar el desarrollo armónico de la comunidad latinoamericana, en términos de bienestar general.

**Que**, la firma de forma bilateral de Convenios entre Estados miembros del Parlamento Latinoamericano beneficia de forma general y directa a las y los ciudadanos y empresas de los mismo;

Se presenta el Proyecto de Convenio marco entre estados para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta.

### **PROYECTO DE CONVENIO ENTRE ESTADOS PARA EVITAR LA DOBLE TRIBUTACIÓN Y PREVENIR LA EVASIÓN FISCAL CON RESPECTO A LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA**

#### **CAPITULO 1**

#### **ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL CONVENIO**

##### **Artículo 1**

#### **PERSONAS COMPRENDIDAS**

El presente convenio se aplica a las personas residentes de uno o ambos Estados contratantes.

##### **Artículo 2**

#### **IMPUESTOS COMPRENDIDOS**

1. El presente Convenio aplica a los impuestos sobre la renta exigibles por cada uno de los Estados contratantes, sus subdivisiones políticas o sus entidades locales, cualquiera que sea el sistema de exacción.
2. Se consideran impuestos sobre la renta los que gravan la totalidad de la renta, o cualquier parte de la misma, incluidos los impuestos sobre las ganancias derivadas de la enajenación de la propiedad mobiliaria o inmobiliaria, los impuestos sobre los importes totales de los sueldos o salarios pagados por las empresas, así como los impuestos sobre las plusvalías latentes.
3. Descripción de los impuestos de los Estados firmantes. (Detallar los impuestos de cada Estado)
4. El Convenio se aplicará igualmente a los impuestos de naturaleza idéntica o análoga que se establezcan con posterioridad a la fecha de la firma del mismo, y que añadan a los actuales o les sustituyan. Las autoridades competentes de los Estados contratantes se comunicarán mutuamente al final de cada año las modificaciones significativas que se hayan introducido en sus respectivas legislaciones fiscales.

## **CAPITULO 2**

### **DEFINICIONES**

#### **Artículo 3**

##### **Definiciones Generales**

1. A los efectos del presente Convenio, a menos que de su contexto se interfiera una interpretación diferente, se entenderá que:
  - a) Definición y delimitación del Estado A y sus leyes tributarias.
  - b) Definición de delimitación del Estado B y sus leyes tributarias.

Dichos términos comprenden los territorios nacionales de cada Estado Contratante, incluyendo el mar territorial, subsuelo y demás territorios sobre los cuales el Estado Contratante concernido pueda, de conformidad con su legislación y el derecho internacional, ejercer soberanía, derechos soberanos o jurisdicción;

- c) Las expresiones “un Estado Contratante” y “el otro Estado Contratante”, significan, según lo requiera el contexto, Estado A o Estado B.
- d) El término “impuesto” significa impuesto del Estado A o impuesto del Estado B, según lo requiera el contexto.

- e) El término “persona” comprende las personas físicas, las sociedades y cualquier otra agrupación de personas.
  - f) El término “sociedad” significa cualquier persona jurídica o cualquier entidad que de conformidad con la legislación interna de los estados contratantes se considere persona jurídica a efectos impositivos;
  - g) Las expresiones “empresa de un Estado Contratante” y “empresa del otro Estado Contratante” significan respectivamente, una empresa explotada por un residente de un Estado Contratante y una empresa explotada por un residente del otro Estado Contratante.
  - h) La expresión “tráfico internacional” significa todo transporte efectuado por un buque o aeronave explotado por una empresa de un Estado Contratante, salvo cuando el buque o aeronave sea explotado únicamente entre puntos situados en el otro Estado Contratante.
  - i) El término “nacional”, en relación con un Estado Contratante, designa a:
    - i) Toda persona natural que posea la nacionalidad de ese Estado Contratante; y
    - ii) Toda persona jurídica, sociedad de personas –partnership- o asociación constituida conforme a la legislación vigente en ese Estado Contratante;
  - j) La expresión “autoridad competente” significa:
    - i) En el caso del Estado A su autoridad tributaria.
    - ii) En el caso del Estado B su autoridad tributaria.
2. Para la aplicación del Convenio por un Estado Contratante en un momento determinado, cualquier término o expresión no definida en el mismo tendrá, a menos de que su contexto se infiera una interpretación diferente, el significado que en ese momento le retribuya la legislación de ese Estado relativa a los impuestos que son objeto del Convenio, prevaleciendo el significado atribuido por esa legislación fiscal sobre el que resultaría de otras leyes de ese Estado.

#### **Artículo 4**

#### **RESIDENTE**

1. A los efectos de este Convenio, la expresión “residente de un Estado Contratante” significa toda persona que, en virtud de la legislación de ese Estado, esté sujeta a la imposición en el mismo en razón de su domicilio, residencia, sede de la oficina central o principal, sede de dirección, lugar de inscripción en el registro de constitución, o cualquier otro criterio de naturaleza análoga, incluyendo también a ese Estado y sus subdivisiones

políticas o entidades locales. Esta expresión, no incluye, sin embargo, a las personas que estén sujetas a imposición en ese Estado exclusivamente por la renta que obtengan de fuentes situadas en el citado Estado.

2. Cuando, en virtud de las disposiciones del párrafo 1, una persona física sea residente de ambos Estados Contratantes, su situación se resolverá de la siguiente manera:
  - a) Dicha persona será considerada residente solamente del Estado donde tenga una vivienda permanente a su disposición; si tuviera una vivienda permanente a su disposición en ambos Estados, se considerará residente solamente del Estado con el que mantenga relaciones personales y económicas más estrechas (centro de intereses vitales);
  - b) Si no pudiera determinarse el Estado en el que dicha persona tiene el centro de sus intereses vitales o si no tuviera una vivienda permanente a su disposición en ninguno de los Estados, se considerará residente solamente del Estado donde more;
  - c) Si morara en ambos Estados, o no lo hiciera en ninguno de ellos, se considerará residente solamente del Estado del que sea nacional;
  - d) Si fuera nacional de ambos Estados, o no lo fuera de ninguno de ellos, las autoridades competentes de los Estados Contratantes resolverán el caso de acuerdo común.
3. Cuando, en virtud de las disposiciones del párrafo 1, una persona que no sea una persona natural o física sea residente de ambos Estados Contratantes, se considerará residente solamente del Estado donde se encuentre su sede de dirección efectiva. Si dicha sede de dirección efectiva se encuentra en ambos Estados Contratantes, las autoridades competentes de los Estados Contratantes procurarán resolver el caso a través de un procedimiento amistoso o de común acuerdo. En ausencia de acuerdo mutuo entre las autoridades competentes de los Estados Contratantes, dicha persona no tendrá derecho a exigir ninguno de los beneficios o exenciones impositivas contempladas por este Convenio.

## **Artículo 5**

### **ESTABLECIMIENTO PERMANENTE**

1. A efectos del presente Convenio, la expresión “establecimiento permanente” significa un lugar fijo de negocios mediante el cual una empresa de un Estado Contratante realiza toda o parte de su actividad en el otro Estado Contratante.
2. Se considera que una empresa residente de un Estado Contratante tiene establecimiento permanente en el otro Estado contratante cuando:

Mantenga lugares o centros fijos de actividad económica, tales como:

- a) Cualquier centro de dirección de la actividad;
- b) Cualquier sucursal, agencia u oficina que actué a nombre y por cuenta de una empresa del otro Estado;
- c) Fábricas, talleres, bienes inmuebles u otras instalaciones análogas;
- d) Minas, yacimientos minerales, canteras, pozos de petróleo o de gas, bosques y otros centros de explotación o extracción de recursos naturales;
- e)
  - i. Cualquier obra material, inmueble, construcción, montaje o las actividades de supervisión relacionadas con ellos; si su duración excede de ..... meses.
  - ii. Almacenes de depósitos de mercaderías destinadas al comercio interno y no únicamente a demostración o exhibición.
  - iii. La prestación de servicios por una empresa, incluidos los servicios de consultores, por intermedio de sus empleados o de personal contratado por la empresa para ese fin, pero sólo en el caso de que tales actividades prosigan en el país durante un período o períodos que en total excedan de ....., dentro de un período cualquiera de doce meses.
- f) También se considera que una empresa del otro estado contratante tiene un establecimiento permanente si cuenta con una persona o entidad que actúe por cuenta de dicha empresa y ostente o ejerza habitualmente en el país alguna actividad económica distinta de las establecidas en el numeral 3. de este artículo, cualquiera de las siguientes formas:
  - i) Con poder que las faculte para concluir contratos a nombre de la empresa o comprometer legalmente a las personas o empresas para quienes trabajan;
  - ii) Ligadas mediante contrato para realizar actividades económicas por cuenta de las personas o empresas para quienes trabajen;
  - iii) Con tenencia de mercaderías de propiedad de una empresa de un estado contratante, destinadas a la venta en el otro estado contratante; y
  - iv) Que pague a nombre de una empresa el valor de arrendamiento de locales, de servicios o de gastos vinculados con el desarrollo de una actividad económica.

3. El término “establecimiento permanente” no comprende:

- a) La utilización de las instalaciones con el único fin de almacenar o exponer bienes o mercaderías pertenecientes a la sociedad;
- b) El mantenimiento de un stock de bienes o mercancías pertenecientes a la empresa con el propósito exclusivo de almacenamiento o exhibición;
- c) El mantenimiento de un stock de bienes o mercancías pertenecientes a la empresa únicamente con la finalidad de que sean procesadas por otra empresa;
- d) El desarrollar actividades por medio de un corredor; comisionista general, agente, representante, distribuidor o cualquier otro mediador que goce de un estatuto independiente, siempre que estas personas actúen dentro del marco ordinario de su actividad y facturen directamente –por su cuenta y riesgo- transacciones de bienes o servicios. Sin embargo, cuando las actividades de dicho agente son hechas total o parcialmente en nombre de esa empresa, éste no será considerado como un agente de estatus independiente si las operaciones entre el agente y la empresa no fueron realizadas bajo condiciones de plena competencia; y
- e) El mantenimiento de un lugar fijo del negocio con el único propósito de realizar para esa empresa y/o llevar a cabo cualquier actividad de carácter preparatorio o auxiliar para la empresa.

4. No obstante las disposiciones anteriores del presente artículo, se considerará que una empresa aseguradora de un Estado contratante tiene, salvo por lo que respecta a los reaseguros, un establecimiento permanente en el otro Estado si recauda primas en el territorio de ese Estado o si asegura contra riesgos situados en él por medio de una persona que no sea un representante independiente al que se aplique el literal (d) del párrafo 3.

5. El hecho de que una sociedad de uno de los Estados Contratantes controle a una sociedad del otro Estado contratante o esté controlado por ella, o de que realice operaciones comerciales en ese otro Estado (por mediación de un establecimiento permanente o de otra manera), no bastará por sí solo para equiparar ninguna de dichas sociedades a un establecimiento de la otra.

### **CAPITULO 3**

#### **IMPOSICIÓN DE LAS RENTAS**

##### **Artículo 6**

##### **RENTAS INMOBILIARIAS**

1. Las rentas que un residente de un Estado Contratante obtenga de bienes inmuebles (incluidas las rentas de explotaciones agrícolas o forestales)

situadas en el otro Estado Contratante pueden someterse a imposición en ese otro Estado.

2. La expresión “bienes inmuebles” tendrá el significado que le atribuya el derecho del Estado Contratante en que el bien en cuestión esté situado. Dicha expresión comprende en todo caso los bienes accesorios a los inmuebles, el ganado y el equipo utilizado en las explotaciones agrícolas y forestales, los derechos a los que sean aplicables las disposiciones de derecho privado relativas a los bienes raíces, el usufructo de los bienes inmuebles y el derecho a percibir pagos fijos o variables en contraprestación por la explotación, o la concesión de la explotación, de yacimientos minerales, fuentes y otros recursos naturales; los buques y aeronaves no tendrán la consideración de bienes inmuebles.

3. Las disposiciones del apartado 1 son aplicables a las rentas derivadas de la utilización directa, el arrendamiento o aparcería, así como de cualquier otra forma de explotación de los bienes inmuebles.

4. Las disposiciones de los apartados 1 y 3 se aplican igualmente a las rentas derivadas de los bienes inmuebles de una empresa y los bienes inmuebles utilizados para la prestación de servicios personales independientes.

## **Artículo 7**

### **BENEFICIOS EMPRESARIALES**

1. Los beneficios de una empresa de un Estado Contratante solamente pueden someterse a imposición de ese Estado a no ser que la empresa realice su actividad en el otro Estado Contratante por medio de un establecimiento permanente situado en él. Si la empresa realiza su actividad de dicha manera, los beneficios de la empresa pueden someterse a imposición en el otro Estado pero solo la parte atribuible a: a) ese establecimiento permanente; o b) las ventas en ese otro Estado de bienes o mercancías de tipo idéntico o similar al de las ventas por medio de ese establecimiento permanente, o c) otras actividades comerciales de naturaleza idéntica o similar a las de las efectuadas por medio del citado establecimiento permanente.

2. Sin perjuicio de las disposiciones del apartado 3, cuando una empresa de un Estado Contratante realice su actividad en el otro Estado Contratante por medio de un establecimiento permanente situado en él, en cada Estado Contratante se atribuirán a dicho establecimiento permanente los beneficios que él mismo hubiera podido obtener si fuera una empresa distinta e independiente que realice y tratase con total independencia con la empresa de que el establecimiento permanente siempre y cuando, la legislación interna del Estado Contratante donde se encuentra el establecimiento permanente, los considere como deducibles.

3. Para la determinación de los beneficios del establecimiento permanente, se permitirá la deducción de los gastos realizados para los fines del establecimiento permanente, incluyéndose los gastos de dirección y generales



de administración para los mismos fines, tanto si se efectúan en el Estado en que se encuentra el establecimiento permanente como en otra parte.

El Estado Contratante donde se encuentre el establecimiento permanente reconocerá los gastos de éste siempre y cuando se cumpla con los requisitos formales establecidos en la legislación interna de ese Estado Contratante.

4.No se atribuirán beneficios a un establecimiento permanente por la siempre compra de bienes o mercancías para la empresa.

5.A efectos de los apartados anteriores, los beneficios imputables al establecimiento permanente se calcularán cada año utilizando el mismo método a no ser que existan motivos válidos y suficientes para proceder de otra forma.

6.Cuando los beneficios comprendan elementos de renta regulados separadamente en otros artículos de este Convenio, las disposiciones de dichos artículos no quedarán afectadas por las del presente artículo.

## **Artículo 8**

### **TRANSPORTE MARÍTIMO Y AÉREO**

1. Los beneficios procedentes de la explotación de buques o aeronaves en tráfico internacional de una empresa de un Estado Contratante, solamente pueden someterse a imposición en ese Estado Contratante.

2. Las disposiciones del apartado 1 son también aplicables a los beneficios procedentes de la participación en un consorcio –pool-, en una empresa mixta o en una agencia de explotación internacional.

3. Para los fines de este Artículo:

a) El término “beneficios” comprende:

i) Los ingresos brutos que deriven directamente de la explotación de buques o aeronaves en tráfico internacional, y

ii) Los intereses sobre cantidades generadas directamente de la explotación de buques o aeronaves en tráfico internacional, siempre que dichos intereses sean accesorios a la explotación.

b) La expresión “explotación de buque o aeronave” por una empresa, comprende también:

i) El fletamento o arrendamiento de nave o aeronave a casco desnudo;

ii) El arrendamiento de contenedores y equipo relacionado.

4.No obstante las disposiciones del apartado 1 del presente Artículo y las disposiciones del Artículo 7, los beneficios obtenidos de la actividad de buques o aeronaves utilizados principalmente para transporte de pasajeros o bienes exclusivamente entre lugares ubicados en un Estado Contratante, pueden someterse a imposición en ese Estado.

## **Artículo 9**

### **EMPRESA ASOCIADAS**

1. Cuando:

a) Una empresa de un Estado Contratante participe directa o indirectamente en la dirección, el control o el capital de una empresa del otro Estado Contratante, o

b) Unas mismas personas participen directa o indirectamente en la dirección, el control o el capital de una empresa de un Estado Contratante y de una empresa del otro Estado Contratante y, en uno y otro caso, las dos empresas estén, en sus relaciones comerciales o financieras, unidas por condiciones aceptadas o impuestas que difieran de las que serían acordadas por empresas independientes, los beneficios que habrían sido obtenidos por una de las empresas de no existir dichas condiciones, y que de hecho no se ha realizado a causa de las mismas, podrán incluirse en los beneficios de esa empresa y someterse a imposición en consecuencia.

2. Cuando un Estado Contratante incluya en los beneficios de una empresa de ese Estado –y en consecuencia grave- los de una empresa del otro Estado que ya han sido gravados por este segundo Estado y estos beneficios así incluidos son los que habrían sido realizados por la empresa del Estado mencionado en primer lugar si las condiciones convenidas entre las dos empresas hubieran sido las acordadas entre empresas independientes, ese otro Estado practicará el ajuste correspondiente de la cuantía del impuesto que ha percibido sobre esos beneficios. Para determinar dicho ajuste se tendrán en cuenta las demás disposiciones del presente Convenio y las autoridades competentes de los Estados Contratantes se consultarán, en caso necesario.

## **Artículo 10**

### **DIVIDENDOS**

1. Los dividendos pagados por una sociedad residente de un Estado Contratante a un residente del otro Estado Contratante pueden someterse a imposición en ese otro Estado. Dichos dividendos pueden también someterse a imposición en el Estado Contratante en que resida la sociedad que pague los dividendos y según la legislación de ese Estado. Sin embargo, si el beneficiario efectivo de los dividendos es un residente del otro Estado Contratante, el impuesto así exigido no podrá exceder del:

a) ..... por ciento del importe bruto de los dividendos si el beneficiario efectivo es una sociedad que controla directa o indirectamente no menos del ..... por ciento de las acciones con derecho a voto de la sociedad que paga dichos dividendos;

b) ..... por ciento del importe bruto de los dividendos en todos los demás casos.

Las disposiciones de este apartado no afectan a la imposición de la sociedad respecto de los beneficios con cargo a los que se paguen los dividendos.

2. El término “dividendos”, en el sentido de este Artículo, significa las rentas de las acciones u otros derechos, excepto los de crédito, que permitan participar en los beneficios, así como las rentas de otras participaciones sociales sujetas al mismo régimen fiscal que las rentas de las acciones por la legislación del Estado de residencia de la sociedad que hace la distribución.

3. Las disposiciones de los apartados 1 y 2 no son aplicables si el beneficiario efectivo de los dividendos, residente de un Estado Contratante, realiza en el otro Estado Contratante, del que es el residente la sociedad que paga los dividendos una actividad empresarial a través de un establecimiento permanente ahí, o presta en ese otro Estado servicios personales independientes por medio de una base fija situada ahí, y la participación que genera los dividendos está vinculada efectivamente a dicho establecimiento permanente o base fija. En tal caso, son aplicables las disposiciones del Artículo 7 o del Artículo 14, según el caso.

4. Cuando una sociedad residente de un Estado Contratante obtenga beneficios o rentas procedentes del otro Estado Contratante, ese otro Estado no podrá exigir ningún impuesto sobre los dividendos pagados por la sociedad, salvo en la medida en que esos dividendos se paguen a un residente de ese otro Estado o la participación que genera los dividendos esté vinculada efectivamente a un establecimiento permanente o a una base fija situados en ese otro Estado, ni someter los beneficios no distribuidos de la sociedad a un impuesto sobre los mismos, aunque los dividendos pagados o los beneficios no distribuidos consistan, total o parcialmente, en beneficios o rentas procedentes de ese otro Estado.

## **Artículo 11**

### **INTERESES**

1. Los intereses procedentes de un Estado Contratante y pagados a un residente del otro Estado Contratante pueden someterse a imposición en ese otro Estado.

2. Sin embargo, dichos intereses pueden también someterse a imposición en el Estado Contratante del que procedan y según la legislación de ese Estado,

pero si el beneficiario efectivo es residente del otro Estado Contratante, el impuesto así exigido no podrá exceder del .... por ciento del importe bruto de los intereses.

3. El término "intereses", en el sentido de este Artículo significa las rentas de cualquier naturaleza, con o sin garantía hipotecaria, y en particular las rentas de valores públicos y las rentas de bonos y obligaciones, así como cualquiera otra renta que la legislación del Estado donde procedan los intereses asimile a las rentas de las cantidades en préstamo. Sin embargo, el término "interés" no incluye las rentas comprendidas en el Artículo 10.

4. Las disposiciones de los apartados 1 y 2 no son aplicables si el beneficiario efectivo de los intereses, residente de un Estado Contratante, realiza en el otro Estado Contratante, del que proceden los intereses, una actividad empresarial por medio de un establecimiento permanente situado allí, o presta unos servicios personales independientes por medio de una base fija situada allí, y el crédito que genera los intereses está vinculado efectivamente a dicho establecimiento permanente o base fija. En tal caso, son aplicables las disposiciones del Artículo 7 o del Artículo 14, según proceda.

5. Los intereses se consideran procedentes de un Estado Contratante cuando el deudor sea residente de ese Estado. Sin embargo, cuando el deudor de los intereses, sea o no residente del Estado Contratante, tenga en un Estado Contratante un establecimiento permanente o una base fija en relación con los cuales se haya contraído la deuda por la que se pagan los intereses, y éstos se soportan por el establecimiento permanente o base fija, dichos intereses se considerarán procedentes del Estado Contratante en que estén situados el establecimiento permanente o la base fija.

6. Cuando en razón de las relaciones especiales existentes entre el deudor y el beneficiario efectivo, o de las que uno y otro mantenga con terceros, el importe de los intereses habida cuenta del crédito por el que se paguen exceda del que hubieran convenido el deudor y el acreedor en ausencia de tales relaciones, las disposiciones de este artículo no se aplicarán más que a éste último importe. En tal caso, la cuantía en exceso podrá someterse a imposiciones de acuerdo con la legislación de cada Estado Contratante, teniendo en cuenta las demás disposiciones del presente Convenio.

7. Las disposiciones de este Artículo no se aplicarán si el propósito o uno de los principales propósitos de cualquier persona vinculada con la creación o atribución del crédito en relación al cual los intereses se pagan, fuera el sacar ventajas de este Artículo mediante tal creación o atribución.

## **Artículo 12 REGALÍAS**

1. Las regalías procedentes de un Estado Contratante y pagadas a un residente del otro Estado Contratante pueden someterse a imposición en ese otro Estado.

2. Sin embargo, estas regalías pueden también someterse a imposición en el Estado Contratante del que procedan y de acuerdo con la legislación de este Estado, pero si el beneficiario efectivo de las regalías es residente del otro Estado Contratante, el impuesto así exigido no puede exceder del:

- a) ... por ciento del importe bruto de las regalías por el uso o derecho al uso de equipos industriales, comerciales o científicos;
- b) .... por ciento del importe bruto de las regalías en todos los demás casos.

3. El término regalías, en el sentido de este Artículo, significa cantidades de cualquier clase pagadas por el uso, o el derecho al uso, de derechos de autor sobre obras literarias, artísticas o científicas, incluidas las películas cinematográficas, cintas y otros medios de reproducción de sonido o imagen, de patentes, marcas, diseños o modelos, planos, fórmulas o procedimientos secretos, u otra propiedad intangible, incluido el derecho de obtentores de variedades vegetales, o por el uso, o derecho al uso de equipos industriales, comerciales o científicos, o por informaciones relativas a experiencias industriales, comerciales o científicas.

4. Las disposiciones de los apartados 1 y 2 de este Artículo no son aplicables si el beneficiario efectivo de las regalías, residente de un Estado Contratante, realiza en el Estado Contratante del que procedan las regalías una actividad empresarial por medio de un establecimiento permanente situado allí, o presta en ese otro Estado Contratante servicios personales independientes por medio de una base fija situada allí, y si el bien o el derecho por el que se pagan las regalías está vinculado efectivamente a dicho establecimiento permanente o base fija. En tal caso, son aplicables las disposiciones del Artículo 7 o del Artículo 14, según sea el caso.

5. Las regalías se consideran procedentes de un Estado Contratante cuando el deudor es un residente de ese Estado. Sin embargo, cuando quien pague las regalías, sea o no este un residente de un Estado Contratante, tenga en un Estado Contratante un establecimiento permanente o una base fija en relación con los cuales se haya contraído la obligación del pago de regalías, y dichas regalías sean soportadas por dicho establecimiento permanente o base fija, estas se considerarán procedentes del Estado donde este situado el establecimiento permanente o base fija.

6. Cuando, por las relaciones especiales existentes entre el deudor y el beneficiario efectivo o por las que uno y otro mantengan con terceros, el importe de las regalías, habida cuenta del uso, derecho o información por los que se paga, exceda del que habrían convenido el deudor y el beneficiario efectivo en ausencia de tales relaciones, las disposiciones de este Artículo no se aplicarán más que a este último importe. En tal caso, la cuantía en exceso podrá someterse a imposición de acuerdo con la legislación de cada Estado Contratante, teniendo en cuenta las demás disposiciones del presente Convenio.

7. Las disposiciones de este Artículo no se aplicarán si el propósito principal o uno de los principales propósitos de cualquier persona relacionada con la creación o atribución de derechos en relación a los cuales las regalías se paguen, fuera el de sacar ventajas de este Artículo mediante tal creación o atribución.

### **Artículo 13**

#### **GANANCIAS SOBRE EL CAPITAL**

1. Las ganancias que un residente de un Estado Contratante obtenga de la enajenación de propiedad inmobiliaria tal como se define el Artículo 6 situada en el otro Estado Contratante pueden someterse a imposición en ese otro Estado.

2. Las ganancias derivadas de la enajenación de propiedad inmobiliaria que forme parte del activo de un establecimiento permanente que una empresa de un Estado Contratante tenga en el otro Estado Contratante o de propiedad mobiliaria que pertenezca a una base fija que un residente de un Estado Contratante tenga en el otro Estado Contratante para la prestación de servicios personales independientes, incluyendo las ganancias derivadas de la enajenación de dicho establecimiento permanente (solo o con el conjunto de la empresa) o de dicha base fija, pueden someterse a imposición en ese otro Estado.

3. Las ganancias derivadas de la enajenación de buques o aeronaves explotados en el tráfico internacional o de propiedad mobiliaria que pertenezca a la explotación de dichos buques o aeronaves, pueden someterse a imposición solo en el Estado Contratante del que la empresa sea residente.

4. Las ganancias obtenidas por un residente de un Estado Contratante en la enajenación de acciones en las que más del 50% de su valor procede de forma directa o indirecta de propiedad inmobiliaria situada en el otro Estado Contratante pueden gravarse en este último.

5. Nada de lo establecido en el presente Convenio afectará la aplicación de la legislación de un Estado Contratante para someter a imposición las ganancias de capital provenientes de la enajenación de cualquier otro tipo de propiedad distinta de las mencionadas en este Artículo.

### **Artículo 14**

#### **SERVICIOS PERSONALES INDEPENDIENTES**

1. Las rentas obtenidas por un residente de un Estado Contratante respecto a la prestación de servicios profesionales u otras actividades de naturaleza independiente solo pueden someterse a imposición en este Estado salvo las siguientes circunstancias, en que dichas rentas podrán también ser sometidas a imposición en el otro Estado Contratante:

a) Si posee una base fija disponible regularmente para él en el otro Estado Contratante para efectos del desempeño de sus actividades; en tal caso, sólo en la medida en que las rentas sean imputables a esa base fija pueden someterse a imposición en ese otro Estado Contratante; o

b) Cuando dicha persona permanezca en el otro Estado Contratante por un periodo o periodos que en total sumen o excedan en conjunto 183 días dentro de un periodo cualquiera de doce meses; en tal caso, solo en la medida en que sean rentas obtenidas por sus actividades desempeñadas en ese otro Estado pueden someterse a imposición en ese otro Estado.

2. La expresión “servicios profesionales” comprende especialmente las actividades independientes de carácter científico, literario, artístico, educativo o pedagógico así como las actividades de médicos, abogados, ingenieros, arquitectos, odontólogos, contadores y auditores.

## **Artículo 15**

### **SERVICIOS PERSONALES DEPENDIENTES**

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los Artículos 16, 18 y 19, los sueldos, salarios y otras remuneraciones similares obtenidos por un residente de un Estado Contratante en razón de un trabajo dependiente sólo pueden someterse a imposición en ese Estado, a no ser que el trabajo dependiente se desarrolle en el otro Estado Contratante. Si el trabajo dependiente se desarrolla en este último Estado, las remuneraciones derivadas del mismo pueden someterse a imposición en él.

2. No obstante lo dispuesto en el párrafo 1, las remuneraciones obtenidas por un residente de un Estado Contratante en razón de un trabajo dependiente realizado en el otro Estado Contratante sólo pueden someterse a imposición en el Estado mencionado en primer lugar si:

a) El perceptor permanece en el otro Estado durante un periodo o periodos cuya duración no exceda, en conjunto, 183 días en cualquier periodo de doce meses que comience o termine en el año fiscal considerado, y

b) Las remuneraciones son pagadas por, o en nombre de, un empleador que no sea residente del otro Estado, y

c) Las remuneraciones no son soportadas por un establecimiento permanente o una base fija que el empleador tenga en el otro Estado.

3. No obstante las disposiciones precedentes de este Artículo, las remuneraciones obtenidas de un trabajo dependiente realizado a bordo de un buque o aeronave explotados en tráfico internacional de una empresa de un Estado Contratante, pueden someterse a imposición en ese Estado Contratante.

## **Artículo 16**

### **REMUNERACIONES EN CALIDAD DE CONSEJERO O DIRECTOR**

Las remuneraciones en calidad de consejero o director y otras retribuciones similares que un residente de un Estado Contratante obtenga como miembro de un directorio, consejo de administración o de vigilancia de una sociedad residente del otro Estado Contratante pueden someterse a imposición en ese otro Estado.

## **Artículo 17**

### **ARTISTAS Y DEPORTISTAS**

1. No obstante lo dispuesto en los Artículos 14 y 15, las rentas que un residente de un Estado Contratante obtenga del ejercicio de sus actividades personales en el otro Estado Contratante en calidad de artista del espectáculo, tal como actor de teatro, cine, radio o televisión, o músico, o como deportista, pueden someterse a imposición en ese otro Estado. Las rentas a que se refiere el presente párrafo incluyen las rentas que dicho residente obtenga de cualquier actividad personal ejercida en el otro Estado Contratante relacionada con su renombre como artista del espectáculo o deportista.

2. No obstante lo dispuesto en los artículos 7, 14 y 15, cuando las rentas derivadas de las actividades personales de los artistas del espectáculo o de los deportistas en esa calidad se atribuyan no ya al propio artista del espectáculo o deportista sino a otra persona, dichas rentas pueden someterse, a imposición en el Estado Contratante donde se realicen las actividades del artista del espectáculo o del deportista.

3. Las disposiciones de los apartados 1 y 2 no se aplicarán a las rentas obtenidas por un artista o deportista que se deriven de actividades realizadas en virtud de un acuerdo cultural celebrado entre los Estados Contratantes.

## **Artículo 18**

### **PENSIONES**

1. Las pensiones y demás remuneraciones similares pagadas a un residente de un Estado Contratante por un trabajo dependiente anterior sólo pueden someterse a imposición en ese Estado. Sin embargo, tales pensiones y otras remuneraciones similares pueden también ser gravadas en el otro Estado Contratante si proceden en ese Estado.

2. Sin embargo, tales pensiones y otras remuneraciones similares pueden también ser gravadas en el otro Estado Contratante si el pago es realizado por un residente de ese otro Estado o un establecimiento permanente situado en él.



3. No obstante las disposiciones del apartado 1, las pensiones pagadas y otros pagos hechos en virtud de regímenes públicos, que sean parte del sistema de seguridad social de un Estado Contratante o de una de sus entidades locales, sólo pueden someterse a imposición en ese Estado Contratante.

### **Artículo 19**

#### **FUNCIONES PÚBLICAS**

1. a) Los sueldos, salarios y otras remuneraciones similares, distintas de una pensión, pagadas por el Gobierno de un Estado Contratante o por una de sus subdivisiones políticas o una de sus entidades locales a una persona física por los servicios prestados a ese Estado o a esa subdivisión o entidad, sólo pueden someterse a imposición en ese Estado.

b) Sin embargo, dichos sueldos, salarios y remuneraciones solo pueden someterse a imposición en el otro Estado Contratante si los servicios se prestan en ese Estado y la persona física es un residente de ese Estado que:

i) Es nacional de ese Estado; o

ii) No ha adquirido la condición de residente de ese Estado solamente para prestar los servicios.

2. Lo dispuesto en los Artículos 15, 16, 17 y 18 se aplica a los sueldos, salarios, pensiones y otras remuneraciones similares, pagados por los servicios prestados en el marco de una actividad o un negocio realizado por el Gobierno de un Estado Contratante o una de sus subdivisiones políticas o una de sus entidades locales.

### **Artículo 20**

#### **ESTUDIANTES**

Las cantidades que reciba para cubrir sus gastos de manutención, estudios o capacitación un estudiante o una persona en prácticas que sea, o haya sido inmediatamente antes de llegar a un Estado Contratante, residente del otro Estado Contratante y que se encuentre en el Estado mencionado en primer lugar con el único fin de proseguir sus estudios o capacitación, no pueden someterse a imposición en ese Estado siempre que procedan de fuentes situadas fuera de ese Estado.

### **Artículo 21**

#### **CATEDRÁTICOS Y MAESTROS**

1. Las remuneraciones recibidas por un profesor o por un instructor que sea nacional de un Estado Contratante y que esté presente en el otro Estado

Contratante con el fin de enseñar o vincularse en investigación científica en una universidad, colegio, escuela u otra institución educativa similar reconocida como una organización sin fines de lucro por el Gobierno de ese otro Estado Contratante, por un periodo o periodos que no excedan de dos años, estarán exentas de imposición en ese otro Estado Contratante.

2. Este párrafo no se aplica a las remuneraciones e ingresos de investigación si dicha investigación es efectuada por personas y empresas con fines de negocio.

## **Artículo 22**

### **OTRAS RENTAS**

1. Las rentas de un residente de un Estado Contratante, cualquiera que fuese su procedencia, no mencionadas en los anteriores Artículos del presente Convenio solo pueden someterse a imposición en ese Estado.

## **CAPÍTULO 4**

### **MÉTODOS PARA ELIMINAR LA DOBLE IMPOSICIÓN**

## **Artículo 23**

### **ELIMINACIÓN DE LA DOBLE IMPOSICIÓN**

1. En el Estado A, la doble imposición se evitará de la siguiente manera:

Sin perjuicio de las disposiciones de la legislación tributaria del Estado A respecto de la aceptación como crédito contra el impuesto del estado A del impuesto pagable en cualquier otro país que no sea el Estado A (sin afectar al principio general allí contenido):

a) Cuando un residente del Estado A obtenga rentas desde el Estado B que puedan ser gravadas en el Estado B en virtud de la legislación del Estado B de acuerdo con las disposiciones del presente Convenio, con respecto a dichas rentas, el monto del impuesto del Estado B debido se aceptará como crédito del impuesto sobre la renta del Estado A debido, exigido a ese residente. Sin embargo, ese monto del crédito no excederá la parte del impuesto del Estado A calculado antes de otorgarse el crédito, correspondiente a dichas rentas;

b) Cuando la renta obtenida desde el Estado B se divididos pagados por una sociedad residente del Estado B a una sociedad residente del Estado A que sea propietaria de al menos el 10 por ciento de las acciones con derecho a voto emitidas por, o del capital social de, la sociedad que paga los dividendos, el crédito deberá tomar en cuenta el impuesto del Estado B debido por la sociedad respecto a los beneficiarios sobre los cuales el dividendo sea pagado.

2. En el Estado B, la doble imposición se evitará de la siguiente manera:

a) Cuando un residente del Estado B obtenga rentas que, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Convenio, pueden someterse a imposición en el Estado A, el primer Estado mencionado dejará exentas tales rentas, sin perjuicio de lo dispuesto en los subapartados b) y c).

b) Cuando un residente del Estado B obtenga rentas que, de acuerdo con las disposiciones de los Artículos 10, 11 y 12 pueden someterse a imposición en el Estado A, el Estado mencionado en primer lugar admitirá la deducción en el impuesto pagado en el Estado A. Sin embargo, dicha deducción no podrá exceder de la parte del impuesto, calculado antes de la deducción, correspondiente a las rentas obtenidas en el Estado A.

c) Cuando de conformidad con cualquier disposición del Convenio las rentas obtenidas por un residente del Estado B estén exentas de impuestos en ese Estado, dicho Estado podrá, sin embargo, tener en cuenta las rentas exentas a efectos de calcular el importe del impuesto sobre el resto de las rentas de dicho residente.

d) Lo dispuesto en el subapartado a) no es aplicable a la renta percibida por un residente del Estado B cuando el Estado A aplica las disposiciones de este Convenio para exonerar de impuesto esta renta o cuando aplica lo dispuesto por el apartado 2 de los Artículos 10, 11 o 12 a dicha renta.

## **CAPÍTULO 5**

### **DISPOSICIONES ESPECIALES**

#### **Artículo 24**

#### **NO DISCRIMINACIÓN**

1. Los nacionales de un Estado Contratante no serán sometidos en el otro Estado Contratante a ninguna imposición u obligación relativa al mismo que no se exijan o que sean más gravosas que aquellos a los que estén o puedan estar sometidos los nacionales de ese otro Estado que se encuentren en las mismas condiciones, en particular con respecto a la residencia.

2. Los establecimientos permanentes que una empresa de un Estado Contratante tenga en el otro Estado Contratante no serán sometidos en ese Estado a una imposición menos favorable que las empresas de ese otro Estado que realicen las mismas actividades.

3. Nada de lo establecido en el presente Artículo podrá interpretarse en el sentido de obligar a un Estado Contratante a conceder a los residentes del otro Estado Contratante las deducciones personales, desgravaciones y reducciones

impositivas que otorgue a sus propios residentes en consideración a su estado civil o cargas familiares.

4. A menos que se apliquen las disposiciones del apartado 3 del Artículo 7, del Artículo 9, de los apartados 6 y 7 del Artículo 11 o de los apartados 6 y 7 del Artículo 12, los intereses, las regalías o demás gastos pagados por una empresa de un Estado Contratante a un residente del otro Estado Contratante son deducibles, para determinar los beneficios sujetos a imposición de esta empresa, en las mismas condiciones que si hubieran sido pagados a un residente del Estado mencionado en primer lugar.

5. Las sociedades de un Estado Contratante cuyo capital esté, total o parcialmente, detentado o controlado, directa o indirectamente, por uno o varios residentes del otro Estado Contratante no estarán sometidas en el primer Estado a ninguna imposición u obligación relativa al mismo que no se exijan o sean más gravosas que aquéllos a los que estén o puedan estar sometidas las sociedades similares del Estado mencionado en primer lugar. Sin perjuicio de las normas relativas a partes relacionadas que maneje cada uno de los Estados Contratantes en su legislación interna, siempre y cuando esto no signifique un trato discriminatorio.

6. En el presente Artículo, el término "imposición" se refiere a los impuestos que son objeto de este Convenio.

## **Artículo 25**

### **LIMITACIÓN DE BENEFICIOS**

1. Salvo que en el presente convenio se disponga lo contrario, una persona (distinta de una persona natural), que sea residente de un Estado Contratante y que obtenga ingreso del otro Estado Contratante tendrá derecho a todos los beneficios de este Convenio acordados para los residentes de un Estado Contratante, únicamente si dicha persona satisface los requisitos señalados en el apartado 2 y cumple con las demás condiciones de este Convenio para la obtención de cualquiera de dichos beneficios.

2. Una persona de un Estado Contratante es una persona que cumple con los requisitos para un ejercicio fiscal únicamente si dicha persona es:

a) Una entidad Gubernamental; o

b) Una compañía constituida en cualquiera de los Estados Contratantes, en la que al menos el 50% de los derechos de voto o del valor de las acciones de la compañía sea propiedad directa o indirectamente de una o más personas físicas residentes en cualquiera de los Estados Contratantes y/o de otras personas constituidas en cualquiera de los Estados Contratantes, en las que al menos el 50% de los derechos de voto o del valor de las acciones o de la participación en los beneficios sean propiedad directa o indirectamente de una o más personas físicas residentes en cualquiera de los Estados Contratantes, o

c) Una sociedad de personas o una asociación de personas, en la que al menos el 50% o más de la participación en los beneficios sea propiedad de una o más personas físicas residentes en cualquiera de los Estados Contratantes y/o de otras personas constituidas en cualquiera de los Estados Contratantes, en las que al menos el 50% de los derechos de voto o del valor de las acciones o la participación en los beneficios sean propiedad directa o indirectamente de una o más personas físicas residentes en cualquiera de los Estados Contratantes, o

d) Una institución de beneficencia u otra entidad que se encuentre exenta para efectos fiscales, cuyas principales actividades sean realizadas en cualquiera de los Estados Contratantes.

Las personas mencionadas anteriormente no tendrán derecho a los beneficios del Convenio, si más del 50% del ingreso bruto de las personas en el ejercicio fiscal es pagado directa o indirectamente a personas que no sean residentes de ninguno de los Estados Contratantes mediante pagos que sean deducibles para efectos de determinar el impuesto comprendido en este Convenio en el Estado de residencia de la persona.

3. Sin embargo, un residente de un Estado Contratante tendrá derecho a los beneficios del Convenio si la autoridad competente del otro Estado Contratante determina que dicho residente lleva a cabo activamente actividades empresariales en el otro Estado y que el establecimiento o adquisición o mantenimiento de dicha persona y la realización de dichas operaciones no ha tenido como uno de sus principales fines la obtención de los beneficios del Convenio.

4. Ninguna disposición del Convenio, excepto por lo que respecta al Artículo sobre "Intercambio de Información", será aplicable a:

a) Los ingresos que se encuentren exentos de impuesto en un Estado Contratante del cual el beneficiario efectivo del ingreso sea residente, o a los ingresos que se encuentren sujetos a imposición en este Estado obtenidos por ese residente a una tasa menor que la tasa aplicable al mismo ingreso obtenido por otros residentes de este Estado que no se beneficien de esa exención o tasa; o

b) Los ingresos obtenidos por un beneficiario efectivo que sea residente de un Estado Contratante, que goce de una deducción, devolución u otra concesión o beneficio que se establezca directa o indirectamente en relación con ese ingreso, distinto a lo previsto en el Art. 23 del presente convenio, y que no se otorgue a otros residentes de este Estado.

5. Antes de que a un residente de un Estado Contratante se le niegue la desgravación fiscal en el otro Estado Contratante debido a lo dispuesto en los párrafos anteriores, las autoridades competentes de los Estados Contratantes se consultarán mutuamente. Asimismo, las autoridades competentes de los

Estados Contratantes podrán consultarse mutuamente con respecto a la aplicación de este artículo.

## **Artículo 26**

### **PROCEDIMIENTO AMISTOSO**

1. Cuando una persona considere que las medidas adoptadas por uno o por ambos Estados Contratantes implican o pueden implicar para ella una imposición que no esté conforme con las disposiciones del presente Convenio, podrá, con independencia de los recursos previstos por el derecho interno de esos Estados, someter su caso a la autoridad competente del Estado Contratante del que sea residente o, si fuera aplicable el apartado 1 del Artículo 24, a la del Estado Contratante del que sea nacional. El caso deberá ser planteado dentro de los tres años siguientes a la primera notificación de la medida que implique una imposición no conforme a las disposiciones del Convenio.

2. La autoridad competente, si la reclamación le parece fundada y si no puede por sí misma encontrar una solución satisfactoria, hará lo posible por resolver la cuestión por medio de un acuerdo amistoso con la autoridad competente del otro Estado Contratante, a fin de evitar una imposición que no se ajuste a este Convenio. El acuerdo será aplicable independientemente de los plazos previstos por el derecho interno de los Estados Contratantes.

3. Las autoridades competentes de los Estados Contratantes harán lo posible por resolver las dificultades o las dudas que plantee la interpretación o aplicación del convenio por medio de un acuerdo amistoso. También podrán ponerse de acuerdo para tratar de eliminar la doble imposición en los casos no previstos en el Convenio.

4. A fin de llegar a un acuerdo en el sentido de los apartados anteriores, las autoridades competentes de los Estados Contratantes podrán comunicarse directamente, incluso en el seno de una comisión mixta integrada por ellas mismas o sus representantes.

## **Artículo 27**

### **INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN**

1. Las autoridades competentes de los Estados Contratantes intercambiarán la información previsiblemente pertinente para aplicar lo dispuesto en el presente Convenio o para administrar y exigir lo dispuesto en la legislación nacional de los Estados Contratantes relativa a los impuestos de toda clase y naturaleza percibidos por los Estados Contratantes, sus subdivisiones políticas o entidades locales, en la medida en que la imposición prevista en la misma no sea contraria al convenio. El intercambio de información no vendrá limitado por los Artículos 1 y 2.

2. La información recibida por un Estado Contratante en virtud del apartado 1 será mantenida secreta de la misma forma que la información obtenida en virtud del derecho interno de ese Estado y solo se develará a las personas o autoridades (incluidos los tribunales y órganos administrativos) encargadas de la liquidación o recaudación de los impuestos a los que hace referencia el apartado 1, de su aplicación efectiva o de la persecución del incumplimiento relativo a los mismos, de la resolución de los recursos en relación con los mismos o de la supervisión de las funciones anteriores. Dichas personas o autoridades solo utilizarán esta información para estos fines. Podrán desvelar la información en las audiencias públicas de los tribunales o en las sentencias judiciales.

3. En ningún caso las disposiciones de los apartados 1 y 2 podrán interpretarse en el sentido de obligar a un Estado Contratante a:

a) Adoptar medidas administrativas contrarias a su legislación o práctica administrativa o a las del otro Estado Contratante;

b) Suministrar información que no se puede obtener sobre la base de su propia legislación o en el ejercicio de su práctica administrativa normal o las del otro Estado Contratante;

c) Suministrar información que revele secretos comerciales, gerenciales, industriales o profesionales, procedimientos comerciales o informaciones, cuya comunicación sea contraria al orden público.

4. Cuando la información sea solicitada por un Estado Contratante de conformidad con el presente artículo, el otro Estado Contratante hará lo posible por obtener la información a que se refiere la solicitud en la misma forma como si se tratara de su propia imposición, sin importar el hecho de que este otro Estado, en ese momento, no requiera de tal información. Cuando sea solicitado en forma específica por la autoridad competente de un Estado Contratante, la autoridad competente del otro Estado Contratante hará lo posible por proporcionar la información a la que se refiere el presente artículo en la forma requerida, la que podrá consistir -entre otras- en declaraciones de testigos y copias de documentos originales y sin enmiendas (incluyendo libros, papeles, declaraciones, registros, informes o escritos), en la misma medida en que tales declaraciones y documentos puedan ser obtenidos de conformidad con la legislación y prácticas administrativas de ese otro Estado Contratante en relación a sus propios impuestos.

5. Sin embargo de lo anterior, cuando la autoridad competente de uno de los Estados Contratantes considere que las informaciones que ha recibido de la otra, son susceptibles de ser utilizadas por la autoridad competente de un tercer País con el cual mantenga suscrito un convenio específico de intercambio de información, podrá transmitir las a este último con el consentimiento de la autoridad competente del Estado Contratante que las haya facilitado. La información obtenida a través de este Convenio tendrá la

validez legal que las leyes del Estado requirente les otorgue una vez cumplidas las condiciones para ello, establecidas en las mismas y en este Convenio.

Salvo lo dispuesto en el numeral 2 de este Artículo, las disposiciones de los numerales anteriores se interpretarán en el sentido de que imponen a uno de los Estados Contratantes la obligación de utilizar todos los medios legales y desplegar sus mejores esfuerzos para ejecutar una solicitud. El Estado Contratante requerido actuará con la máxima diligencia no debiendo exceder para su respuesta el plazo de ...días a contar del de la recepción de la solicitud. En caso de imposibilidad del cumplimiento del plazo para la respuesta, de dificultad para obtener las informaciones o de rehusarse a prestarlas, la autoridad competente del Estado Contratante requerido deberá informarlo a la autoridad competente del Estado Contratante requirente, indicando la fecha presumible en que la respuesta podrá ser enviada, la naturaleza de los obstáculos o las razones para rehusarse a prestar las informaciones solicitadas según corresponda. En ningún caso, el Estado requerido podrá negarse a proporcionar la información únicamente porque no tiene ningún interés nacional en ese tipo de información o porque la misma deba ser obtenida de instituciones financieras o figuras análogas.

El Estado requirente se asegurará de que la información que solicite sea de su interés, razonable y necesaria para la determinación del impuesto o de un ilícito tributario.

Para viabilizar de manera ágil y oportuna el intercambio de información previsto en este artículo, las autoridades competentes de los Estados Contratantes establecerán -de mutuo acuerdo- un procedimiento específico para tal efecto. Si las autoridades competentes de los Estados Contratantes, de común acuerdo aprueban que se siga un procedimiento propuesto por el Estado requirente, este será cumplido en los términos acordados.

## **Artículo 28**

### **ASISTENCIA EN LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS**

1. Cada Estado Contratante procurará recaudar, a nombre del otro Estado Contratante, los impuestos exigidos por ese otro Estado Contratante, incluyendo intereses y sanciones, de conformidad con el presente convenio.
2. En ningún caso las disposiciones de este Artículo se interpretarán en el sentido de obligar a un Estado Contratante a adoptar medidas administrativas contrarias a su legislación, práctica administrativa, o al orden público de cualquier Estado Contratante, con respecto a la asistencia en la recaudación de impuestos.
3. Los Estados Contratantes se prestarán asistencia mutua en la recaudación de sus créditos tributarios. Esta asistencia no está limitada por los Artículos 1 y 2. Las autoridades competentes de los Estados Contratantes podrán establecer de mutuo acuerdo el modo de aplicación de este Artículo.



4. La expresión “crédito tributario” en el sentido de este Artículo significa todo importe debido en concepto de impuestos de toda clase y naturaleza exigibles por los Estados Contratantes, sus subdivisiones políticas o sus entidades locales, en la medida en que esta imposición no sea contraria al presente Convenio o a cualquier otro instrumento del que los Estados contratantes sean parte; la expresión comprende igualmente los intereses, sanciones administrativas y costes de recaudación o de establecimiento de medidas cautelares relacionados con dicho importe.

5. Cuando un crédito tributario de un Estado contratante sea exigible en virtud del Derecho de ese Estado y el deudor sea una persona que conforme al Derecho de ese Estado no pueda impedir en ese momento su recaudación, las autoridades competentes del otro Estado contratante, a petición de las autoridades competentes del primer Estado, aceptarán dicho crédito tributario para los fines de su recaudación por ese otro Estado.

Dicho otro Estado recaudará el crédito tributario de acuerdo con lo dispuesto en su legislación relativa a la aplicación y recaudación de sus propios impuestos como si se tratara de un crédito tributario propio.

6. Cuando un crédito tributario de un Estado contratante sea de naturaleza tal que ese Estado pueda, en virtud de su Derecho interno, adoptar medidas cautelares que aseguren su recaudación, las autoridades competentes del otro Estado contratante, a petición de las autoridades competentes del primer Estado, aceptarán dicho crédito tributario para los fines de adoptar tales medidas cautelares. Ese otro Estado adoptará las medidas cautelares de acuerdo a lo dispuesto en su legislación como si se tratara de un crédito tributario propio, aún cuando en el momento de aplicación de dichas medidas el crédito tributario no fuera exigible en el Estado mencionado en primer lugar o su deudor fuera una persona con derecho a impedir su recaudación.

7. No obstante lo dispuesto en los apartados 3 y 4, un crédito tributario aceptado por un Estado contratante a los efectos de dichos apartados, no estará sujeto en ese Estado a la prescripción o prelación aplicables a los créditos tributarios conforme a su Derecho interno por razón de su naturaleza de crédito tributario. Asimismo, un crédito tributario aceptado por un Estado contratante a los efectos de los apartados 3 ó 4 no disfrutará en ese Estado de las prelación aplicables a los créditos tributarios en virtud del Derecho del otro Estado contratante.

8. Ningún procedimiento relativo a la existencia, validez o cuantía del crédito tributario de un Estado contratante podrá incoarse ante los tribunales u órganos administrativos del otro Estado contratante.

9. Cuando en un momento posterior a la solicitud de recaudación realizada por un Estado contratante en virtud de los apartados 3 ó 4, y previo a su recaudación y remisión por el otro Estado contratante, el crédito tributario dejara de ser:

a) En el caso de una solicitud presentada en virtud del apartado 3, un crédito exigible conforme al Derecho interno del Estado mencionado en primer lugar y cuyo deudor fuera una persona que en ese momento y según el Derecho de ese Estado no pudiera impedir su recaudación, o

b) En el caso de una solicitud presentada en virtud del apartado 4, un crédito con respecto al cual, conforme al Derecho interno del Estado mencionado en primer lugar, pudieran adoptarse medidas cautelares para asegurar su recaudación las autoridades competentes del Estado mencionado en primer lugar notificarán sin dilación a las autoridades competentes del otro Estado ese hecho y, según decida ese otro Estado, el Estado mencionado en primer lugar suspenderá o retirará su solicitud.

10. En ningún caso las disposiciones de este Artículo se interpretarán en el sentido de obligar a un Estado contratante a:

a) Adoptar medidas administrativas contrarias a su legislación o práctica administrativa o las del otro Estado contratante;

b) Adoptar medidas contrarias al orden público;

c) Suministrar asistencia cuando el otro Estado contratante no haya aplicado, razonablemente, todas las medidas cautelares o para la recaudación, según sea el caso, de que disponga conforme a su legislación o práctica administrativa;

d) Suministrar asistencia en aquellos casos en que la carga administrativa para ese Estado esté claramente desproporcionada con respecto al beneficio que vaya a obtener el otro Estado contratante.

## **Artículo 29**

### **MIEMBROS DE MISIONES DIPLOMÁTICAS Y DELEGACIONES CONSULARES**

Las disposiciones del presente Convenio no afectarán a los privilegios fiscales de que disfruten los miembros de las misiones diplomáticas o de las oficinas consulares de acuerdo con los principios generales del derecho internacional o en virtud de las disposiciones de acuerdos especiales.

## **CAPÍTULO 6**

### **DISPOSICIONES FINALES**

## **Artículo 30**

### **ENTRADA EN VIGOR**

1. Cada uno de los Estados Contratantes notificará al otro, a través de los canales diplomáticos, de su cumplimiento de los procedimientos exigidos por su legislación para la entrada en vigor del presente Convenio. Este Convenio entrará en vigor en la fecha de recepción de la última notificación.

### **Artículo 31**

#### **TERMINACIÓN**

El presente Convenio permanecerá en vigor mientras no se denuncie por uno de los Estado Contratante. Cualquiera de los Estados Contratantes puede denunciar el Convenio, por vía diplomática, comunicándolo a través de un aviso escrito con al menos seis meses de antelación a la terminación de cualquier año calendario posterior al quinto año siguiente a aquel en el que el Convenio entró en vigor.

**PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN DE  
ASUNTOS ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y  
DESARROLLO REGIONAL DEL PARLAMENTO  
LATINOAMERICANO EN RELACIÓN CON LA  
SITUACIÓN GENERADA POR LOS “FONDOS BUITRES”  
QUE AFECTA LA DEUDA PÚBLICA SOBERANA DE LA  
REPÚBLICA ARGENTINA**



**PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS  
ECONÓMICOS, DEUDA SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL DEL  
PARLAMENTO LATINOAMERICANO EN RELACIÓN CON LA SITUACIÓN  
GENERADA POR LOS “FONDOS BUITRES” QUE AFECTA LA DEUDA  
PÚBLICA SOBERANA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA**

CONDENAR el comportamiento de agentes especulativos del sistema financiero (FONDOS BUITRES) que ponen en riesgo los acuerdos logrados entre deudores y acreedores, afectando la estabilidad financiera global y las finanzas de las naciones, en particular, obstaculizando la concreción de políticas públicas en pos del desarrollo, la educación y el bienestar general de sus pueblos.

INSTAR a los Estados de América Latina y del Caribe, por intermedio de sus cuerpos legislativos, a promover adhesiones similares a la presente, en pos de la instauración de un orden financiero global que permita el desarrollo sostenible de las naciones y la defensa de los derechos humanos de sus pueblos.

EXPRESAR NUESTRO BENEPLÁCITO por la Resolución tomada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 9 de Septiembre de 2014, “Hacia el establecimiento de un marco jurídico multilateral para los procesos de restructuración de la deuda soberana”, en el que se expresó la voluntad de elaborar y aprobar, mediante un proceso de negociaciones intergubernamentales y con carácter prioritario, un marco jurídico multilateral para los procesos de restructuración de la deuda soberana con miras, a la estabilidad y la previsibilidad del sistema financiero internacional y lograr el crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo, el desarrollo sostenible, de conformidad con las circunstancias y prioridades de las naciones.

Aprobado en la ciudad de Panamá, República de Panamá, en la Sede del Parlamento Latinoamericano, el día 26 de Septiembre de 2014.

**DIP. RODRIGO EDUADO CABEZAS M.**  
**Presidente**  
**República Bolivariana de Venezuela**

**DIP. JUAN MARIO PAIS**  
**1º Vicepresidente**  
**República Argentina**

**DIP. JOSÉ ÁNGEL GONZÁLEZ SERNA**  
**2º Vicepresidente**  
**Estados Unidos Mexicanos**



# FONDOS BUITRES





## FONDOS BUITRES

El lunes 4 de agosto de 2014, el gobierno argentino, a través del secretario general de la Presidencia, Óscar Parrilli, advirtió que recurriría a acciones legales y políticas en el marco de distintos organismos internacionales para denunciar a los fondos de especulación denominados “fondos buitres” por su responsabilidad en la generación de lo que calificó como un caos financiero en el país sudamericano. Dichas instancias, puntualizó, podrían ser la Cumbre del G-20, la Organización de las Naciones Unidas, entre otros.<sup>1</sup>

En efecto, el miércoles 30 de julio de 2014, Argentina entró en una nueva e involuntaria suspensión de pagos a partir de la decisión del juez estadounidense Thomas Griesa de congelar los depósitos por vencimientos de la deuda con el 92% de los bonistas con quienes se reestructuró la deuda pública argentina bajo el argumento de que el gobierno argentino fracasó en las negociaciones con los propietarios de los “fondos buitres” o “holdouts” que representan el 8% de sus acreedores totales, precisamente quienes no aceptaron la reestructuración. En consecuencia, se generó una situación verdaderamente inédita en la historia del crédito internacional.

Si bien Argentina mantiene la capacidad y voluntad de pago, un juez estadounidense impide que los pagos se efectúen en virtud de una cláusula del contrato original que establece que todos los tenedores de bonos deben ser tratados de la misma manera, es decir, que si el gobierno no llega a un acuerdo con ellos, no puede hacerle pagos a ningún acreedor. El propósito de esta nota, en este sentido, tiene que ver con explicar el funcionamiento de los denominados holdouts, describir la evolución de litigio y examinar algunas de las implicaciones de estos hechos.

Los fondos buitres o *holdouts*: el origen del “default” argentino

Se les denomina a esta manera a los fondos de capital de riesgo o inversión libre que compran los llamados “bonos basura” es decir, títulos de deuda de países cercanos a cierta suspensión de pagos que son adquiridos a muy bajo precio para acudir prácticamente de inmediato a tribunales a recibir las máximas ganancias.<sup>2</sup> El patrón que siguen es básicamente el de comprar deudas soberanas, pero también de empresas, al borde de la quiebra al 30% de su valor nominal y luego litigar para obtener el pago del 100% de ese valor.<sup>3</sup> La denominación general de holdouts describe precisamente la acción que realiza el tenedor de esos bonos de deuda pública al mantenerse por fuera de una negociación de reestructura o amortización, buscando el pago del 100% del valor nominal de las acciones más intereses.

---

<sup>1</sup> *El Universal*, “Argentina denunciará internacionalmente a fondos buitres”, 4 de agosto de 2014, consultado el 5 de agosto de 2014 en: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/argentina-denunciara-internacionalmente-fondosbuitre-1027875.html>

<sup>2</sup> *El Universal*, “Claves para entender el default argentino”, 31 de julio de 2014, consultado el 5 de agosto de 2014 en: <http://www.eluniversal.com.mx/el-mundo/2014/claves-para-entender-el-39default-39-argentino-1027090.html>

<sup>3</sup> Alcaldio Oña, “Los fondos buitres siguen vivos”, *El Clarín (Argentina)*, 29 de julio de 2014, consultado el 5 de agosto de 2014 en: [http://www.clarin.com/politica/fondos-buitre-siguen-vivos-coleando\\_0\\_845915520.html](http://www.clarin.com/politica/fondos-buitre-siguen-vivos-coleando_0_845915520.html)

Su presencia en la historia financiera de Argentina, o al menos la de los fondos que hoy son responsables del cese de pagos actual, se remonta a finales de la década de los noventa.

En 1998, cuando Argentina entra en una profunda recesión económica establece el llamado “megacanje” a través del cual cambió títulos de deuda que expiraban a corto plazo por otros que lo harían a más largo plazo.<sup>4</sup> El objetivo era precisamente evitar caer en mora en los pagos y no declarar la suspensión de los mismos. Luego del fracaso de esta iniciativa, y la declaración de suspensión de pagos de su deuda pública por aproximadamente 100 mil millones de dólares –el mayor cese de pagos en la historia contemporánea de América Latina- Argentina renegoció un alto porcentaje de la misma.

No obstante, en 2008 varios inversionistas compraron títulos de deuda fuera del cese de pagos y de los canjes respectivos ofrecidos desde 2005 y hasta 2009 por el gobierno. Al menos dos de estos fondos se encuentran actualmente en litigio con Argentina: NML Capital Ltd, dirigido por el multimillonario Paul Singer, y Aurelius Capital Management, ambos con una larga experiencia en la compra de deuda soberana en países latinoamericanos, especialmente las de Argentina, Perú, Brasil y Nicaragua.

Evolución del Problema:

**2001** El 23 de diciembre, el entonces presidente interino Adolfo Rodríguez Saá declara el cese del pago de la deuda externa.

**2002** El 12 de diciembre, el presidente interino Eduardo Duhalde anuncia que solamente pagará intereses de la deuda externa, sin utilizar reservas del Banco Central.

**2003** En septiembre, el presidente electo Néstor Kirchner firma con el FMI un acuerdo Stand By a tres años.

**2003** En septiembre, el ministro de Economía Roberto Lavagna propone una reestructuración de la deuda con una quita del 75% - RECHAZADA.

**2004** En junio, el Gobierno de Kirchner anuncia la “propuesta de Buenos Aires” para reestructurar los pagos de esa deuda, con quitas de entre el 63% y el 45%.

---

<sup>4</sup> *The Economist*, “Eight time unlucky”, 2 de agosto de 2014, consultado el 5 de agosto de 2014.

**2005** El 14 de enero se realiza el lanzamiento de la operación de canje de la deuda endefault.

**2005** El 15 de abril finaliza el primer canje de deuda y Argentina renegocia 81.800 millones de dólares y logra una adhesión del 76,15%. El resto mantiene sus reclamos.

**2006** En enero, el país cancela su deuda con el FMI, hace un pago anticipado de 9.530 millones de dólares, un pasivo contraído entre enero y septiembre de 2001, con vencimientos programados hasta 2009.

**2007** El 31 de enero Argentina y España firman acuerdo de reestructuración de la deuda, asociada al préstamo que España realizó en marzo de 2001, durante la XVI Cumbre Iberoamericana.

**2008** El 2 de septiembre la presidenta Cristina Kirchner resuelve cancelar la deuda de 6.706 millones de dólares con el Club de París, con reservas internacionales del Banco Central.

**2009** El 9 de octubre, el entonces ministro de Economía, Amado Boudou, anuncia la reapertura del canje de 20.000 millones de dólares de deuda para los holdouts que no habían aceptado las condiciones de 2005.

**2009** El 14 de diciembre se crea el "Fondo del Bicentenario para el Desendeudamiento" a través de un decreto de necesidad y urgencia que dispone el uso de 6.569 millones de dólares del Banco Central de la República Argentina para el pago de la deuda en el año 2010.

**2010** En abril se lanza de forma oficial el nuevo canje de deuda, con una quita promedio del 66,3% para inversores institucionales, y del 50% para los restantes.

**2010** El 23 de junio, la Presidenta Cristina Kirchner anuncia el fin del segundo canje de deuda, con una aceptación del 66% de los tenedores de bonos defaulteados.

**2012** En octubre, la Corte de Apelaciones de Nueva York emite un dictamen en el cual se considera que la Argentina cometió una discriminación con los

fondos buitres y los demás bonistas que decidieron no participar de los canjes de deuda en los años 2005 y 2010.

**2012** En noviembre, el juez neoyorkino, Thomas Griesa, ratifica que Argentina debe pagar el 100% de la deuda que mantiene con los bonistas que no ingresaron a los canjes de deuda.

**2014** En febrero, el gobierno argentino apela el fallo de Griesa y el de la Corte de Apelaciones ante la Corte Suprema de Estados Unidos.

**2014** El 29 de mayo el gobierno de Cristina Kirchner acuerda el pago de la deuda con el Club de París.

**2014** El 16 de junio, la Corte Suprema de los Estados Unidos rechaza tratar la apelación de la Argentina y el caso vuelve a Griesa.

# **POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO E INDUSTRIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

## **POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO E INDUSTRIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE<sup>5</sup>**

### *Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)*

Los países de América Latina y el Caribe (ALC) tienen características muy heterogéneas en materia del tamaño de sus economías, el ingreso per cápita, la extensión territorial, la distribución del ingreso, el entorno institucional, el clima y muchos otros. Adicionalmente, estas economías han tenido una baja dinámica de crecimiento económico en los últimos 21 años si se comparan con China, la India y los otros países del Sudeste Asiático, y su estructura productiva ha cambiado a favor de los servicios, sector que muestra el desempeño más deficiente en productividad.

El bajo dinamismo económico del sector manufacturero y del agropecuario en la región y su rezago tecnológico ha contribuido a que el sector servicios se haya convertido en un receptáculo del empleo informal en actividades de bajo valor agregado. Así, a pesar de la modernización que pueda haberse experimentado en los subsectores de intermediación financiera, transportes y telecomunicaciones y en la creación de nuevos nichos, como los servicios empresariales, todo ello no ha logrado contrarrestar el rezago del amplio sector de servicios como de baja productividad.

El perfil exportador de ALC muestra una acentuada especialización en las exportaciones de materias primas y en menor medida en productos de mediana tecnología. Si se suman los productos primarios y las manufacturas intensivas en materias primas de origen natural, estas alcanzan casi dos terceras partes del total de exportaciones de bienes, mientras que las exportaciones de alta tecnología explican sólo la décima parte del total. Sin embargo, este perfil varía, dependiendo del destino de las exportaciones, siendo aquellas que van a Asia y a Europa, predominantemente primarias, mientras que las que se dirigen a Estados Unidos son mayormente manufactureras, señal de que hay cadenas de valor industrial con ese país (aunque parte de esta actividad por parte de ALC es de ensamble). Más de la mitad del comercio intrarregional consiste en productos manufacturados, predominando los de tecnología intermedia.

La capacidad de los países de ascender tecnológicamente por la cadena de valor, de mejorar su productividad, generar empleos de calidad y cerrar la brecha con países más desarrollados depende en buena medida de la proporción del PIB que inviertan. En este sentido se destaca que en 2010 el crecimiento económico en los países del Sudeste Asiático estuvo acompañado por una alta tasa de inversión (30,6% del PIB), en tanto que los de ALC presentan siete (7) puntos porcentuales menos, según el Banco Mundial. En este sentido, en tanto aumentó la participación de la actividad manufacturera en el PIB - de 22% a 27% en promedio - entre 1990 y 2010 en dicha región, ALC sufrió una desindustrialización en el mismo período.

---

<sup>5</sup> Extracto realizado en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. Disponible en la página web: [http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2014/04/T023600005822-0-DT\\_1-\\_Desarrollo\\_Productivo\\_e\\_Industrial-1.pdf](http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2014/04/T023600005822-0-DT_1-_Desarrollo_Productivo_e_Industrial-1.pdf)

La importancia del sector manufacturero en la mayoría de los países del Sudeste de Asia y China, es una de las causas primarias para explicar el incremento de la productividad y su dinámica exportadora, tanto por su efecto intrínseco como por su continua capacidad para crear empleos de calidad. Igualmente, en esa región el sector de los servicios comerciales aumenta su productividad laboral, sin que crezca mucho el volumen de empleo, lo que genera un círculo virtuoso entre el creciente dinamismo industrial y la modernización del sector de los servicios.

En esencia, una de las diferencias más importantes entre las experiencias exitosas de los países asiáticos en general y las de ALC, es que los primeros hicieron un tránsito claro hacia la capacidad de generar conocimiento, mientras que este proceso sigue muy atrasado en ALC. En promedio, los países de ALC gastaron apenas 0,83% del PIB en Investigación y Desarrollo (I+D) en 2010, siendo los más importantes Brasil (1,16%), Argentina (0,62%), Costa Rica, México y Uruguay (entre el 0,4% y el 0,5%). En contraste, Corea del Sur gastó 3,74%, China 1,76% y Malasia 1,07%.

El talón de Aquiles de las economías de ALC es el bajo nivel relativo de la productividad y el hecho de que el ritmo del cambio tecnológico no es suficiente ni está adecuadamente distribuido a lo largo de la estructura productiva (regiones, tipos de empresas, sectores de la industria, etc.) como para permitir que la productividad media de las economías se vaya acercando a la del mundo desarrollado. De esta manera, los esfuerzos tecnológicos en ALC – incluyendo los recursos dedicados a este fin - no tienen la escala o la profundidad requeridas para acercarlos a la frontera tecnológica. Además, la baja propensión a innovar debe buscarse en la falta de un régimen de incentivos adecuados, la ausencia de bienes públicos y los insuficientes esfuerzos de coordinación público-privados que conduzcan al sector productivo en esa dirección.

La liberalización comercial en ALC, a través de acuerdos de integración subregional, de Tratados de Libre Comercio (TLC) y de aperturas unilaterales, resultó en una expansión en las exportaciones, incluyendo aquellas destinadas a la propia región. Aun así, el comercio intrarregional se sitúa en apenas un 20% del total y el subregional en cerca del 25%. Además, el mayor intercambio comercial no ha resultado en cerrar la brecha económica y social entre los países de la región y dentro de ellos. El mayor intercambio comercial ha sido asimétrico entre algunos países más avanzados y los más rezagados de la región, generando significativos déficit comerciales de estos últimos con los primeros, lo que ha acentuado las asimetrías estructurales en lugar de reducirlas.

Estas asimetrías son reflejo de desigualdades en las capacidades productivas en sectores manufactureros, pero también es señal de la heterogénea dotación de factores de los países, lo que requiere un intenso intercambio comercial de materias primas o productos muy intensivos en recursos naturales entre ellos, incluyendo gas natural, petróleo crudo, trigo no molido, aceites de soja, tortas de soja, cobre y sus aleaciones, maíz, lingotes y barras de acero, soja en grano, aleaciones, entre otros.



Dentro de este panorama, sin embargo, existen elementos positivos que tienden a apoyar una mayor integración económica y productiva en ALC y que pueden ser semillas de superación de asimetrías en el futuro. Entre ellos cabe mencionar la inversión en infraestructura, la facilitación del comercio (simplificación en los trámites aduaneros mediante las ventanillas únicas y la automatización de los procedimientos entre otros) y el mejoramiento del transporte y la movilidad laboral y empresarial. Aunque éstas, principalmente promueven el comercio intrarregional, son una base esencial para la producción conjunta o la integración de cadenas productivas. Dentro de la infraestructura compartida, hay que considerar el efecto de la revolución en marcha en las tecnologías de la información y las comunicaciones que, a medida que avanza la construcción para extender sus redes, permite a los países interconectarse y coordinar procesos productivos conjuntos. Las alianzas público-privadas han tenido una importancia central en el fortalecimiento de la infraestructura regional de todo tipo.

Una segunda fuente de estímulo a esta mayor integración económica y productiva proviene de las inversiones de grandes empresas latinoamericanas en otros países de la región (denominadas translatinas) en muy diferentes áreas como infraestructura, servicios (banca, supermercados, telecomunicaciones, etc.) y productos manufactureros (químicos, petroquímicos, alimentos, bebidas, textiles y confección, electrónica y otros).

Las inversiones de empresas multinacionales que establecen distintas plantas en diversos países de la región, que en general corresponden a la producción en distintos eslabones de las cadenas de valor (por ejemplo, en los sectores automotor y electrónico), también ayudan a integrar más a la región en términos productivos tanto en bienes como en servicios, incluso con grados relativos de sofisticación tecnológica.

Una tercera fuente de integración productiva proviene de programas específicos, generalmente a nivel subregional, en que participan tanto el sector público como el privado. Este es el caso del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR, el cual incluye los programas de Desarrollo de Proveedores del Sector de Petróleo y Gas, al Grupo Ejecutivo para Integración Productiva de la Cadena Automotriz (GEIPA), el Programa Rutas del Turismo, el Programa MERCOSUR de Articulación Empresarial para la Integración Productiva, el sector naval y el Foro de Competitividad de las Cadenas Productivas de la Industria Audiovisual del MERCOSUR.

Una cuarta forma de impulsar la integración productiva con un propósito de superar asimetrías son programas diseñados y financiados por gobiernos de los países de una subregión, como sería el caso del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

Un quinto grupo de iniciativas que ayudan al desarrollo productivo con un impacto social positivo, es el que se enfoca en regiones fronterizas terrestres entre los países de ALC, donde habita población particularmente marginada. Existen algunos programas de desarrollo fronterizo en ALC, que reflejan la preocupación por este problema por parte de algunos países. Sin embargo, es

necesario pensar en nuevas actividades no tradicionales en las zonas fronterizas que pudieran ser financiadas a través de fondos regionales e internacionales. Las zonas fronterizas por lo regular son muy ricas en recursos naturales, especialmente bosques y aguas, pero también existen importantes desarrollos urbanos fronterizos.

La generalidad de los países de ALC, cuentan con una riqueza de biodiversidad, con grandes extensiones de bosques, agua y biodiversidad, que pueden ofrecer una serie de actividades y empleos, que utilizados en forma sostenible pueden crear riqueza adicional a esos países.

De esta forma, la política de integración regional y subregional debería enfocarse además de la reducción de los costos de transacción y la coordinación de la provisión de bienes públicos regionales (infraestructura, I+D, y financiamiento, entre otros), también en programas específicos para generar cadenas regionales de valor en ciertos sectores específicos y contribuir a la superación de las desigualdades regionales y nacionales.

Es muy importante, por lo tanto, que los países de ALC discutan el papel de las inversiones directas originarias de terceros países y el de las translatinas y formas de aprovechar mejor su presencia (formación de proveedores, aportes en I+D, capacitación, etc.) en el desarrollo productivo e industrial de la región. La cooperación entre sectores públicos nacionales y el sector privado nacional, regional e internacional podría fortalecer este impulso y ayudar a la inclusión de sectores rezagados (formación de proveedores, programas fronterizos, entre otros).

Existe la posibilidad actualmente de que los gobiernos de la región exploren en forma renovada su colaboración en la actividad productiva. En muchos países hay una nueva visión de la "política industrial" (incipiente en algunos países y más profunda en otros) que tiene un importante potencial a nivel regional. Mientras que en los años ochenta, el término significaba la intervención directa del Estado en la economía y el control del gobierno de partes considerables del aparato productivo, así como un conjunto de acciones públicas que buscaban limitar el alcance del mercado, en la actualidad este concepto indica una variedad de políticas que son desarrolladas por diversos sujetos institucionales para estimular la creación de la empresa, favorecer su aglomeración y promover la innovación y el desarrollo competitivo en el contexto de una economía abierta.

En forma adicional a los instrumentos de carácter horizontal adoptadas durante la etapa del Consenso de Washington, se están aplicando políticas de desarrollo productivo con un enfoque renovado como los programas de apoyo a las PYME, con especial énfasis en la asociatividad y su vigorización, el fortalecimiento de la banca de desarrollo y la adopción de políticas de creación de proveedores y de redes de productores, nacionales y extranjeros, en todos los cuales ya hay actividad conjunta entre países de ALC, pero su potencial es mucho mayor.

Adicionalmente, las posibilidades de que los países de la región puedan colaborar o emprender conjuntamente actividades productivas e innovación se han ampliado mucho gracias al avance en las TICs. El reto para ALC es ampliar y aprovechar mucho más la conectividad. Hasta ahora la iniciativa más importante en este sentido es la Cooperación Latinoamericana de Redes Avanzadas (CLARA) creada en 2004 y financiada en gran parte por la Unión Europea, aunque con aportes nacionales también. Este programa tiene el propósito de interconectar a través de redClara las redes académicas y de investigación de ALC con GEANT, su equivalente europeo. Para ello, en varios países CLARA ayudó a crear las Redes Nacionales de Investigación y Educación. Esta iniciativa está contribuyendo a reducir la brecha digital dentro de la región y entre ésta y el mundo desarrollado. Se trata de generar una capacidad latinoamericana para la colaboración científica y tecnológica, lo que es esencial para crear una sociedad de la información en la región y que le permita desarrollar su propia tecnología. El papel de los organismos regionales puede ser también muy relevante en este esfuerzo, como es el caso de CEPAL @LIS2.

Gracias al mejoramiento de la infraestructura para las TICs, muchas empresas han logrado ubicarse en nichos sofisticados de tecnología de punta, entre las que están varias plataformas de producción, p.e sistemas operativos, que incluyen microprocesadores, buscadores en la Web, reproductores de medios de comunicación, entre otras aplicaciones.

Por otra parte, especial reto le significa a ALC su tradicional especialización en recursos naturales, en la que tiene abundancia y una ventaja comparativa. Así, para que esta ventaja pueda hacer una verdadera diferencia en el desarrollo de los países de la región este tipo de producción debe incorporarse a una senda tecnológica más moderna, que ayude a diversificar la producción, que agregue mayor valor y tenga un efecto de mejora productiva e industrial en el conjunto de la economía.

El reto no es sólo el generar conocimiento y tecnología propia, sino el poder aplicarla. Hay que considerar que en ALC, la I+D que existe no es fácil que se convierta en innovación y comercialización de ellos en los sectores primarios.

Un esfuerzo conjunto de los países de la región por crear centros de I+D para desarrollar la biotecnología y laboratorios para evaluar la bioseguridad e inocuidad de los alimentos sería de gran utilidad, especialmente para las economías más pequeñas cuyas posibilidades de financiar estos procesos es aún menor que para las demás economías.

En este sentido, vale la pena mencionar al menos dos experiencias regionales en ciencia, tecnología e innovación (CTI): la Red Mesoamericana de Investigación y Desarrollo en Biocombustibles (RMIDB) y la Red de Investigación en Biomedicina del MERCOSUR.

Una restricción, a menudo señalada por los estudios sobre desarrollo tecnológico en ALC, es la falta de masa crítica para lograr una innovación en CTI. Incluso en los países más grandes de ALC, como Argentina, Brasil y

México, esta masa crítica debe generarse a través de un mayor presupuesto público a la I+D por parte de los gobiernos, fortaleciendo los sistemas de innovación nacionales que a su vez generen avances más sólidos en la ciencia, la tecnología y la innovación.

Los sectores tradicionales no necesariamente son de baja tecnología y poca intensidad de conocimiento, sino que pueden ser lo contrario gracias a la adquisición de conocimiento teórico y práctico de los países dominantes, lo que permite mejorar las capacidades, establecer nuevas rutinas y aplicar mejores prácticas.

Por último, cabe recordar que la restricción en el acceso a la Propiedad Intelectual deja algunos espacios que los países en desarrollo pueden aprovechar, especialmente el conocimiento de uso público. Por ejemplo, en el sector farmacéutico, al expirar las patentes, se pueden fabricar libremente los medicamentos genéricos. Para aprovechar estas oportunidades los países deben contar con los laboratorios y las certificaciones necesarias. También hay que considerar los programas digitales de fuente abierta que puede usar el público en general y que permiten hacer innovaciones de software y otras aplicaciones útiles.

En suma, las áreas de cooperación entre los países de ALC con una visión estratégica de desarrollo que les permita dar conjuntamente un salto cualitativo e incluso en su desempeño económico y social es más amplio que nunca. Estas abarcan: (i) una inversión conjunta en infraestructura para integrar física y virtualmente a la región, con una participación público-privado; (ii) una búsqueda de colaboración con grandes empresas multinacionales y las translatinas para que en forma conjunta se pueda hacer un aporte mayor a la creación de proveedores, la capacitación, la inversión en I+D, la transferencia de tecnología, entre otros; (iii) se apliquen políticas de desarrollo productivo de nueva generación pero a nivel regional de apoyo a las PYME, se fortalezca la banca de desarrollo y se creen proveedores, de manera de fortalecer las cadenas productivas regionales; (iv) desarrollo de políticas regionales hasta ahora no plenamente aprovechadas, como el estímulo a áreas geográficas rezagadas (fronteras), promoción de elaboración de bienes amigables con el medio ambiente, y desarrollo de I+D en todos los sectores productivos.



**PROGRAMAS NACIONALES DE  
DESARROLLO  
URBANO Y DE VIVIENDA 2013-2018**



## **URBANO Y DE VIVIENDA 2013-2018. GOBIERNO DE LA REPÚBLICA\***

El 11 de febrero de 2013, el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, expuso el rumbo de la nueva Política Nacional Urbana y de Vivienda. Es convicción de esta Administración abordar los retos derivados del crecimiento urbano con un punto de vista integral desde el anuncio de la creación de la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, con el fin, entre otros, de integrar y dar coherencia a las políticas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y regional, infraestructura y equipamiento urbano, vivienda y suelo.

Durante décadas estos temas no estuvieron suficientemente vinculados. La política de vivienda persiguió como principal objetivo incrementar sustancialmente el financiamiento para la adquisición de vivienda nueva, en detrimento, por un lado, del impulso a otras soluciones habitacionales que pudieran responder de manera más eficaz a las necesidades de los mexicanos y, por el otro, de la calidad y sustentabilidad de la vivienda y, sobre todo, de su entorno.

Las ciudades crecieron de manera horizontal y anárquica, con nuevos desarrollos ubicados en zonas cada vez más alejadas de los centros de trabajo y de servicios, sin contemplar una densidad habitacional adecuada que permitiera proveer los servicios básicos y de forma eficiente, sin vías de comunicación u opciones de transporte suficientes. Este patrón de crecimiento no sólo ha dado lugar a comunidades dispersas y ha contribuido al debilitamiento del tejido social, sino que también ha tenido importantes costos económicos asociados a la baja productividad de las ciudades expandidas.

La vivienda bajo este modelo no necesariamente se tradujo en un mayor bienestar para las personas, ni en una prosperidad para las ciudades. Este fenómeno generó retos significativos que hacen necesario replantear la forma en que concebimos la relación de la vivienda con su entorno, así como el modelo de ciudad al que debe aspirar el país, si quiere ubicarse entre las economías más importantes del mundo en los próximos años.

El sector vivienda se encuentra en un proceso de reestructuración que llevará a consolidar nuevos instrumentos de gobierno y políticas públicas, lo que necesariamente requerirá un adecuado y riguroso marco normativo. El proceso de planeación en materia de vivienda y de desarrollo urbano debe ser un proceso compartido entre diversas dependencias gubernamentales, sector privado y la sociedad en general, que arroje un diagnóstico integral en el que la vivienda se analice en el contexto de la ciudad en donde se inserta y en las oportunidades que ofrece a quienes la habitan. Pero también debe ser un proceso del que se desprendan objetivos y estrategias congruentes y complementarias.

---

\* Consultado en el Diario Oficial de la Federación el 07 de mayo de 2015 en la URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014)



Actualmente, la Ley de Vivienda mandata la elaboración de un Programa Nacional de Vivienda mientras que la Ley General de Asentamientos Humanos prevé la integración de un Programa Nacional de Desarrollo Urbano, sin que haya instancias de vinculación explícitas entre ambos programas. Por lo anterior, en este documento y a lo largo de la consulta ciudadana que dicta la Ley de Planeación, se analizará el fenómeno urbano en su conjunto para llegar a definiciones integrales que guíen la implementación de la Política Nacional Urbana y de Vivienda.

El Gobierno de la República presenta este documento a la ciudadanía en general y a quienes participan activamente en el sector, con el fin de que los principios básicos y la orientación de la Política Urbana y de Vivienda determinada por el Presidente Enrique Peña Nieto, se enriquezca con la visión y propuestas de las diferentes regiones del país, de los distintos grupos demográficos y de quienes han promovido y promueven propuestas para la consolidación de mejores ciudades. La participación democrática e incluyente, será fundamental para la integración de una estrategia nacional que, efectivamente, sienta las bases para la transformación de las ciudades y para el mayor bienestar de quienes ahí viven.

**Contribución al Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018**  
***“Llevar a México a su máximo potencial”***  
***Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018***

El Plan Nacional de Desarrollo, 2013–2018 (PND), busca alinear las estrategias de todas las dependencias del gobierno para hacer de México una sociedad de derechos, en la que todos los mexicanos puedan ejercer efectivamente las garantías individuales que otorga la Constitución.

La Política Nacional Urbana y de Vivienda se encamina, a facilitar a los mexicanos el ejercicio del derecho que tienen las personas a una vivienda digna y a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, como se contempla en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así lo manifestó el Presidente de la República al anunciar, el 11 de febrero de 2013, los principios y características generales.

Asimismo, estableció cuatro grandes ejes de la política:

- i) lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional,
- ii) transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente,
- iii) reducir, de manera responsable, el rezago de vivienda y
- iv) procurar una vivienda digna para todos los mexicanos.

En torno a estos cuatro ejes se trabajó para definir los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Llevar a México a su máximo potencial, como lo indica el PND, requiere una transformación profunda de muchos sectores y sistemas que han tenido un desarrollo pasivo durante décadas, lo cual quiere

decir que no fueron adaptándose a los nuevos retos que plantean el cambio demográfico, los síntomas de agotamiento de los recursos naturales, la creciente competitividad de nuevos actores internacionales, además de otros factores no menos importantes que afectaron a muchos ciudadanos.

Es indudable que mejorar la productividad es fundamental para acelerar el desarrollo nacional de manera sostenida e incluyente. Las ciudades ofrecen una ventana de oportunidad única para detonar el potencial productivo, pues en ellas se concentra la mayor parte de la población y de la actividad económica del país. La población urbana es de casi 90 millones de habitantes y en el conjunto de las 93 ciudades con más de 100 mil habitantes se genera más del 88% de la Producción Bruta Total de la nación<sup>6</sup>.

En los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda, el Gobierno de la República se propone ubicar la dimensión territorial del desarrollo en el centro de otras decisiones de política pública. El impulso a la vocación económica de las regiones, la distribución espacial de la población y la atención de sus necesidades en materia de salud o educación, de bienestar y esparcimiento, el desarrollo de nueva infraestructura, la prevención de conductas delictivas y otras estrategias del Gobierno, necesariamente ocurren en un territorio y afectan la conformación de las localidades en que se insertan. La adecuada planeación del desarrollo urbano es determinante en el éxito que puedan tener otras estrategias de gobierno.

Consolidar zonas urbanas competitivas, que detonen el crecimiento económico del país, y en las que la vivienda sea no sólo el patrimonio de las familias, sino que ofrezca oportunidades de desarrollo humano de calidad, indudablemente conducirá a un México próspero e incluyente. De manera directa, los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda contribuyen a las metas México Incluyente y México Próspero, y coadyuvan, en coordinación con otras entidades de gobierno, a las metas México en Paz y México con Educación de Calidad.

#### **Contribución directa:**

#### **Meta 2: México Incluyente.**

#### **Objetivo 2.5: Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.**

Estrategia 2.5.1. Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente, que procure vivienda digna para los mexicanos.

Estrategia 2.5.2. Reducir de manera responsable el rezago de vivienda por medio del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento a la adquisición de vivienda nueva.

Estrategia 2.5.3. Lograr mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.

---

<sup>6</sup> ONU-Hábitat (2011). Estado de las Ciudades de México.

Estrategia Transversal: democratizar la productividad.

Línea de acción: Promover el uso eficiente del territorio nacional mediante programas que otorguen certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra, reduzcan la fragmentación de los predios agrícolas y promuevan el ordenamiento territorial en zonas urbanas, así como el desarrollo de ciudades más competitivas y habitables.

#### **Meta 4: México Próspero.**

Objetivo 4.2: Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento.

Estrategia 4.2.5: Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía.

Objetivo 4.4: Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo. Y que permita el esparcimiento de las personas.

Estrategia 4.4.1: Implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad.

Estrategia 4.4.2: Implementar un manejo sostenible del agua, haciendo posible que todos los mexicanos tengan acceso a ese recurso.

Estrategia 4.4.3: Fortalecer la política nacional ante el cambio climático y cuidado al medio ambiente para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono.

Objetivo 4.8: Desarrollar los sectores estratégicos del país.

Estrategia 4.8.1: Reactivar una política de fomento económico enfocada a incrementar la productividad de los sectores dinámicos y tradicionales de la economía mexicana, de manera regional y sectorialmente equilibrada.

Objetivo 4.9: Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica.

Estrategia 4.9.1: Modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia.

Corresponsabilidad:

Meta 1: México en Paz.

Objetivo 1.6: Salvaguardar a la población, sus bienes y su entorno ante cualquier desastre de origen natural o humano.

Estrategia 1.6.1: Política estratégica para la prevención de desastres.

Meta 3: México con Educación de Calidad.

Objetivo 3.3. Propiciar y ampliar el acceso a la educación y a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.

Estrategia 3.3.3. Proteger y preservar el patrimonio cultural nacional.

#### **Dependencias y Entidades Vinculadas**

Para atender desde el Gobierno de la República los asuntos agrarios, territoriales y urbanos, el Presidente de la República promovió la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para crear la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), con el objetivo de fomentar el desarrollo cohesivo y ordenado que el país requiere en cada uno de estos sectores.

El ordenamiento del territorio y el desarrollo de las ciudades y las metrópolis son procesos transversales que involucran a todos los sectores de la sociedad y de la economía, y, por lo mismo, competen a todas las dependencias y organismos del gobierno. Por ello, es necesario que la SEDATU conozca y participe de las acciones del gobierno, así como de las que emprendan la sociedad y el sector privado, para velar porque éstas consideren en su diseño e implementación, tanto al desarrollo urbano y metropolitano, como al ordenamiento del territorio. En la presentación de la Política Nacional de Vivienda, la SEDATU fue reconocida por el Presidente de la República como la instancia coordinadora de la política urbana en nuestro país; además, le encomendó la responsabilidad de dirigir la Comisión Intersecretarial de Vivienda. Dispuso también que la SEDATU agrupe a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), al Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y a la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). La Ley de Vivienda reconoce a esta última como responsable de conducir la Política Nacional de Vivienda mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los Organismos Nacionales de Vivienda y; de la elaboración, ejecución y seguimiento del Programa Nacional de Vivienda.

La transformación del sector vivienda y de las ciudades mexicanas requiere el concurso de estas instituciones, así como la cercana colaboración de autoridades estatales y municipales.

## **I. Retos, Objetivos y Estrategias Generales**

Los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda (PNDUV) son instrumentos públicos que buscan ordenar y desarrollar el territorio mexicano de manera sustentable. Su objetivo es plantear estrategias y acciones para garantizar los derechos de todos los mexicanos a la vivienda, a ciudades seguras y habitables y al disfrute y aprovechamiento de la diversidad del territorio nacional, de acuerdo con la legislación y normatividad aplicables.

Los programas se concibieron también como herramientas para impulsar la productividad de la economía, al reconocer que los modelos de desarrollo de las regiones y el ordenamiento de las ciudades y metrópolis deben ser motores de crecimiento y no anclas que impidan detonar el desarrollo y la competitividad.

El nuevo modelo de desarrollo urbano y de ordenamiento del territorio que se impulsa, está dirigido prioritariamente a elevar la calidad de vida de las familias y a detonar la productividad potencial, por medio de la configuración de

ciudades más compactas y habitables; con opciones de vivienda bien localizada y adecuadas a los ingresos de la población; con más y mejor espacio público, y con soluciones integrales de movilidad que dan prioridad al ciudadano y al medio ambiente. El modelo de ciudad compacta que se promueve en estos PNDUV se basa en la concentración territorial de esfuerzos y recursos, esto es, en enfocar acciones de política dentro de polígonos urbanos definidos; es decir, en unidades urbanísticas para fines de ordenación y planificación. La adopción de este modelo permitirá transitar hacia ciudades más sostenibles, económica, social y ambientalmente.

En lo económico, las ciudades más densas son más productivas, pues son más eficientes gracias a la combinación de usos del suelo compatible, así como a la reducción de tiempos y costos de transporte de personas y bienes. En efecto, cuando un país incrementa en 10% la proporción de habitantes que viven en zonas urbanas, su producto interno bruto (PIB) puede crecer hasta un 30%.<sup>7</sup> En lo social, el modelo de ciudad compacta con un tejido urbano integrado refuerza la cohesión en tanto sus habitantes pueden disponer de más tiempo para compartir en familia y con la comunidad, en espacios públicos seguros, y de mejor calidad. Un modelo con estas características contribuye, entre otros aspectos, a la prevención del delito y las adicciones y a la generación de opciones que ayuden a reducir los asentamientos en zonas de riesgo, por medio de acciones concretas enfocadas a servicios públicos y vivienda.

En materia ambiental, la ciudad compacta es una oportunidad para mitigar las causas del cambio climático y reducir la emisión de gases de efecto invernadero, pues desincentiva el uso del automóvil, acorta recorridos y privilegia el transporte no motorizado<sup>8</sup>. Asimismo, al partir de la premisa de controlar la expansión de las manchas urbanas, este modelo favorece la preservación del suelo con vocación ecológica y agrícola, así como las áreas naturales protegidas, las cuales, con las ciudades extendidas se han visto deterioradas.

Los PNDUV son también un instrumento transversal a las estrategias sectoriales del Gobierno de la República, ya que se enfocan en la articulación y coordinación estrecha con las políticas federales de protección ambiental, de ordenamiento ecológico del territorio y del cambio climático. Teniendo como base los lineamientos y metas del PND 2013-2018 se ha definido un conjunto de objetivos y estrategias para la integración de los PNDUV:

### ***Eje 1. Nuevo Modelo de Desarrollo Urbano y Metropolitano***

#### **Retos**

Durante la segunda mitad del siglo XX las zonas urbanas del país crecieron de manera desordenada y descontrolada. En un primer momento, la migración masiva de la población rural hacia los centros urbanos dio lugar a este fenómeno de crecimiento. Las ciudades no estaban preparadas para recibir dichos flujos migratorios y no había una oferta suficiente de suelo apto y

---

<sup>7</sup>Glaeser, E. (2011). *Triumph of the City*.

<sup>8</sup> El transporte motorizado es responsable de 31.2% de las emisiones de CO<sub>2</sub>, en Centro Mario Molina (2013). *Propuestas Estratégicas de Desarrollo Sustentables para la Megalópolis de la Región de Centro de México*.

accesible; en consecuencia, millones de mexicanos se asentaron de manera irregular.

Sumado a lo anterior, la política de vivienda y de desarrollo urbano fue reactiva y se basó en la regularización de la propiedad y en la dotación de servicios *ex-post*, en muchas ocasiones en espacios no aptos para el asentamiento, como es el caso de zonas lacustres y de laderas con pendientes pronunciadas que acentuaban el riesgo de deslaves y derrumbes. En épocas más recientes, el modelo de atención a la vivienda privilegió el otorgamiento masivo de financiamiento, sin considerar el impacto territorial y urbano, al tiempo que la industria desarrolladora optó por la producción de vivienda de interés social en suelo económico, cada vez más alejado de los centros urbanos. Fue éste un modelo de crecimiento de ciudad extendida. En consecuencia, el crecimiento de las ciudades mexicanas se ha caracterizado por la expansión desproporcionada de la mancha urbana y ello no siempre ha respondido a las necesidades reales del crecimiento poblacional. Así, mientras la población urbana se duplicó durante los últimos treinta años, la superficie urbana se multiplicó por seis<sup>9</sup>.

Este fenómeno ha generado costos muy altos a las haciendas locales y a los ciudadanos, por la innecesaria extensión de las infraestructuras y los servicios urbanos, así como por el incremento de los tiempos y costos de traslado para laborar, educarse, consumir o entretenerse, además de otros factores. Los usos del suelo establecidos en los planes suelen no respetarse y no se han promovido proyectos inmobiliarios integrales, con usos de suelo mixtos, que entre otras cosas reduzcan las necesidades de transportación de las personas y que propicien el desarrollo de redes comunitarias. Por el contrario, la mayor parte de estos proyectos corresponden a usos únicos, y en ellos predominan los desarrollos de vivienda alejados de los centros de población, llamados también ciudades dormitorio, al tiempo que se han multiplicado los polígonos con predios baldíos dentro del tejido urbano<sup>10</sup>.

En este contexto, con la producción masiva de desarrollos habitacionales se desvirtuó el verdadero reto de la política: la construcción de ciudades sustentables y productivas. Una cantidad importante de planes de desarrollo urbano establecen superficies de suelo urbanizable muy superiores a las necesidades de las ciudades en el largo plazo, lo que dificulta avanzar hacia una ciudad compacta, promoviendo la especulación del suelo. Según estimaciones recientes hay aproximadamente 85 mil hectáreas de predios intraurbanos vacíos y baldíos<sup>11</sup>. Más aún, de acuerdo con el Registro Nacional de Reservas Territoriales (RENARET) levantado entre febrero y mayo de 2013, de las más de 110 mil hectáreas de reservas territoriales registradas (59% del total), es decir, alrededor de 65 mil están dentro de las actuales manchas urbanas<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> SEDESOL (2012). La Expansión de las Ciudades 1980 – 2010.

<sup>10</sup> SEDESOL (2012). Inventario de suelo en localidades mayores a 50 mil habitantes.

<sup>11</sup> En 131 ciudades de más de 50 mil habitantes se identificaron 495 mil hectáreas de suelo vacantes, de las cuales, 85 mil son intraurbanas. SEDESOL (2012). op. cit.

<sup>12</sup> El RENARET es una herramienta para monitorear el comportamiento de las reservas territoriales para vivienda, en la que los propietarios de predios destinados a construir vivienda

La limitada coordinación intergubernamental que ha habido para planificar integralmente las ciudades y las regiones, para aplicar las inversiones públicas y para ejecutar los programas federales y estatales, ha agudizado significativamente este problema. De hecho, la realización de muchas obras públicas que amplían sin orden la frontera de urbanización de las ciudades, ha provocado mayor especulación, pues se ha generado la adquisición anticipada de tierras. En los próximos años las ciudades continuarán creciendo, principalmente como resultado del incremento natural de su población; esto, sumado a la configuración político-geográfica del país, seguirá alimentando el fenómeno de zonas conurbadas y metropolitanas<sup>13</sup>, en las que confluyen distintos gobiernos locales a la hora de definir acciones de política para una misma área urbana. Efectivamente, entre 2000 y 2010 el número de zonas metropolitanas aumentó de 55 a 59 y su población creció 17.5%, al pasar de 54.3 a 63.8 millones. Para 2020, se proyecta que la población que habita en zonas metropolitanas llegue a 72.4 millones y a 78 millones en 2030.

#### Evolución de la población en Zonas Metropolitanas de México

Delimitación de las zonas metropolitanas de México. Proyecciones de población de CONAPO. Las conurbaciones y metrópolis plantean retos que van más allá de su tamaño poblacional, su espacio territorial y de una gestión político administrativa dividida. Temas como la planeación urbana; la dotación de equipamiento; la homologación de normativa administrativa, hacendaria y de inversión; la movilidad y; la prevención y atención de riesgos; suelen quedar fuera de las instancias tradicionales de coordinación intermunicipal, resultando en visiones y acciones desarticuladas e incluso contradictorias. En consecuencia, las conurbaciones y metrópolis están fracturadas territorialmente y segregadas socialmente, con importantes repercusiones sobre la productividad y competitividad, pues éstas se han vuelto más caras, menos funcionales y más lentas.

El crecimiento desordenado de las ciudades también ha ido en detrimento de su sustentabilidad. En los últimos treinta años, 1 millón 370 mil hectáreas han cambiado de usos de suelo forestales, agrícolas y vegetales a uso urbano<sup>14</sup>, alterando el balance ecológico y agravando el cambio climático. Por otro lado, entre 40 y 75% de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) se generan en las ciudades y metrópolis<sup>15</sup>, principalmente a raíz del consumo de

---

para cualquiera de los sectores socioeconómicos (social, media, residencial y otras) registran la reserva territorial.

<sup>13</sup> La Ley General de Asentamientos Humanos define conurbación como la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población. Por su parte, SEDESOL, CONAPO e INEGI (2012) incluyen en su definición de zonas metropolitanas: i) al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía; ii) municipios relevantes para la planeación y política urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión; iii) municipios con una ciudad de un millón o más habitantes; iv) municipios con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.

<sup>14</sup> Centro Mario Molina (2013). Op. Cit.

<sup>15</sup> ONU-HÁBITAT (2011). General Report of Human Settlements: Climate Change and the City. Nairobi, Kenya.

energéticos de origen mineral (destacando los motores de combustión interna de los vehículos de transporte), así como del cambio de usos del suelo en detrimento del valor ambiental de muchas áreas comprometiendo el equilibrio del medio ambiente (bosques, dunas de la playa, manglares, áreas agrícolas y de absorción de agua de lluvia, entre otras) y la prevención de riesgos. Las ciudades mexicanas no cuentan con estrategias integradas para el manejo del agua, desde su extracción hasta su tratamiento y reciclaje. El consumo de agua para usos urbanos sigue incrementándose a pesar de las ineficiencias existentes (39% de la demanda de agua se pierde por fugas en la red de distribución)<sup>16</sup>, por lo que es fundamental otorgar la prioridad al manejo eficiente y sustentable de este recurso.

En conclusión, el principal reto que encaran las ciudades para los próximos años es hacer frente al aumento de la población urbana, la cual pasará de 80.4 millones en 2010 (72.9% de la población total), a 103.3 millones en 2030 (75.2% del total nacional)<sup>17</sup>. Lo anterior implica construir ciudades con capacidad de acomodar de manera sustentable, responsable y eficiente a las nuevas y actuales generaciones urbanas, a través de la oferta de soluciones de vivienda, cobertura de servicios y alternativas de movilidad.

A partir de lo expuesto, el nuevo modelo de desarrollo urbano y metropolitano que se propone en los PNDUV persigue cuatro objetivos básicos: i) controlar la expansión desordenada de las manchas urbanas; ii) consolidar las ciudades; iii) fortalecer la coordinación en áreas conurbadas y zonas metropolitanas; y iv) promover un desarrollo urbano sustentable.

### **1.1. Controlar la expansión de las manchas urbanas**

Objetivo. Controlar la expansión de las manchas urbanas, promoviendo que el crecimiento y reemplazo del parque habitacional que se requerirá en las próximas décadas se concentre en el interior de los centros urbanos existentes, estableciendo criterios claros para el crecimiento de las ciudades.

#### Estrategias

- Alinear los criterios para el otorgamiento de créditos y subsidios a la vivienda del Gobierno de la República con base en su ubicación, de modo que éstos desalienten la dispersión de la mancha urbana y, por el contrario, promuevan la densificación de las ciudades.
  
- Generar un Sistema de Información Geoestadística de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda como principal instrumento para la planeación urbana eficiente e integral.

---

<sup>16</sup> Fuentes-Mariles O. A., Palma-Nava A. y Rodríguez-Vázquez K. (2010). *Estimación y localización de fugas en una red de tuberías de agua potable usando algoritmos genéticos*. Ingeniería Investigación y Tecnología. Vol. XII, Núm. 2, 2011, 235-242, ISSN 1405-7743 FI-UNAM.

<sup>17</sup> CONAPO (2013). *Proyecciones de la Población de México 2010- 2050*.



- Promover, entre las autoridades locales y con base en este Sistema, la adopción de los Perímetros de Contención Urbana del Gobierno de la República, a través de los cuales es posible identificar zonas urbanas y urbanizables, delimitando el potencial de crecimiento máximo de las ciudades. Los Perímetros de Contención Urbana se definen con base en la aplicación de metodologías geoespaciales a partir de fuentes oficiales como INEGI, SEDESOL y CONAPO, y se clasifican en tres ámbitos o contornos<sup>18</sup>:

- Intraurbano – U1: Son zonas urbanas consolidadas con una alta concentración de empleo, equipamiento y servicios urbanos.
- Primer contorno – U2: zonas en proceso de consolidación con infraestructura y servicios urbanos de agua y drenaje mayor a 75%.
- Segundo contorno – U3: zonas contiguas al área urbana, en un *buffer* (cinturón periférico al área urbana) definido de acuerdo con el tamaño de la ciudad.

- Establecer Convenios de Desarrollo Urbano con los gobiernos estatales y municipales, orientados a que las decisiones de urbanización se basen en fundamentos técnicos, tengan una visión de mediano y largo plazo que rebase los periodos constitucionales de gobierno, y en las que la sociedad participe de manera corresponsable. El instrumento regulador por excelencia del desarrollo urbano es la zonificación de los usos y destinos del suelo, así como el grado de intensidad en que éste se utiliza. Por ello, la reforma del sistema de planeación y la creación de condiciones para la participación de la sociedad en el desarrollo urbano y metropolitano, son cruciales.

- Controlar por medio de Desarrollos Certificados la expansión urbana fuera de los polígonos de crecimiento definidos. Los Desarrollos Certificados sólo se aprobarán en áreas consideradas urbanizables e integrarán mezclas de usos del suelo, de manera que el uso habitacional se acompañe de usos relativos a empleo (industria, servicios, comercio) y equipamientos sociales, estimados según normas de dosificación de usos del suelo.

- Revisar la metodología de elaboración de los planes de desarrollo urbano a nivel local con el fin de que éstos respondan una visión de largo plazo, contengan procedimientos de control para su eventual modificación, contemplen sanciones por su incumplimiento, tanto a servidores públicos como a particulares, sean de carácter obligatorio para todos los procesos urbanos y de vivienda e incorporen mecanismos para su seguimiento y para la participación de la sociedad.

- Restringir la urbanización fuera del tejido urbano en áreas designadas como no urbanizables<sup>19</sup>, al tiempo que, en coordinación con otras

---

<sup>18</sup> La actualización de los mapas de los contornos es coordinada por la CONAVI.

<sup>19</sup> Las áreas no urbanizables incluyen superficies que presenten cualquier tipo de riesgos para los asentamientos, de acuerdo con los Atlas de Riesgo; áreas de elevado valor ambiental según criterios del ordenamiento ecológico del territorio, asociadas a la mitigación y adaptación

dependencias, se impulsen estrategias y proyectos acordes con su vocación agropecuaria, forestal, de ecoturismo, preservación, entre otros.

- Constituir reservas territoriales en la periferia inmediata a las manchas urbanas (mediante convenio con propietarios y poseedores, adquisición directa, expropiación, entre otros), en áreas consideradas urbanizables y dotarlas de infraestructura, equipamientos y servicios básicos, adecuados a las posibilidades económicas de los grupos sociales mayoritarios<sup>20</sup>. En estas estrategias, se integrará un conjunto de instrumentos de suelo y desarrollo urbano para hacerlas efectivas, como se establece en el apartado Gestión del Suelo.

## 1.2. Consolidar las Ciudades

Objetivo. Consolidar las ciudades mediante la utilización de la superficie intraurbana disponible (predios baldíos y subutilizados), del crecimiento 'hacia adentro' y la densificación, así como de la adecuación y ampliación de la infraestructura urbana.

### Estrategias

- Incentivar el uso óptimo del suelo intraurbano mediante el aprovechamiento de predios baldíos y subutilizados. Para esto, es necesario generar mecanismos orientados a su identificación, cuantificación y calificación, así como diseñar instrumentos para incorporarlos al mercado de suelo apto para el desarrollo urbano.
- Fomentar una mayor densidad habitacional en los centros urbanos a través del uso intensivo del suelo y considerando, con este fin, la construcción de vivienda vertical, la revisión de topes a las densidades y alturas, y la liberación de normas relativas a espacios de estacionamientos por vivienda.
- Dotar a las ciudades de la infraestructura que necesitan para garantizar el acceso a servicios, y renovar y dar mantenimiento adecuado a la infraestructura y el equipamiento deteriorado u obsoleto, concertando las inversiones públicas que en este ámbito realicen las dependencias federales y los demás órdenes de gobierno.

---

al cambio climático y las que corresponden a la preservación de la biodiversidad y los mantos acuíferos; superficies dedicadas a la producción agropecuaria y forestal; así como los derechos de vía y zonas federales.

<sup>20</sup> Cabe apuntar que, según SEDESOL (2012), los predios vacíos intraurbanos en el conjunto de ciudades y metrópolis del país podrían alojar a toda la población urbana esperada durante seis años, suponiendo una ocupación de 60% de la superficie total y una densidad promedio de 100 habitantes por hectárea. Por su parte, los resultados del RENARET señalan que existen más de 65 mil hectáreas dentro de los perímetros de contención urbana (lo que equivale a 59% de las 110 mil hectáreas de reserva territorial registradas). En adición a estas superficies, se requerirá suelo para la expansión urbana que deberá atenderse y orientarse de manera ordenada.

- Diseñar, en coordinación con las autoridades locales, instrumentos normativos, fiscales y administrativos que estimulen y premien el uso del suelo disponible al interior de las ciudades y frenen la especulación del suelo y la expansión hacia las zonas no deseadas. Un ejemplo de esto, es la aplicación de una tasa del impuesto predial que aumente progresivamente mientras los predios permanezcan ociosos.
- Contribuir al fortalecimiento del tejido social y a la prevención del delito mediante el rescate de espacios públicos urbanos que presenten condiciones de deterioro, abandono o inseguridad, y que sean utilizados preferentemente por la población en situación de riesgo. Con este fin, continuará operando el Programa de Recuperación de Espacios Públicos.
- Atender el fenómeno de la pobreza urbana mediante la construcción, renovación y conservación de infraestructura y equipamientos en polígonos urbanos de alta marginación, a través del Programa Hábitat.
- Promover la consolidación de barrios y colonias populares, apoyando acciones y proyectos productivos, de equipamientos sociales y mejoramiento de la infraestructura, que permitan al mismo tiempo resolver necesidades de consumo y servicios.
- Apoyar e incentivar, en coordinación con las autoridades federales en la materia y con los gobiernos locales, la recuperación y conservación de los centros históricos, sitios y áreas arqueológicas, pueblos mágicos y, en general, el patrimonio arquitectónico y urbanístico de los centros de población y de las localidades rurales, generando un mayor sentido de identidad y pertenencia ciudadana.
- Impulsar la operación del Programa de Consolidación Urbana y Renovación Habitacional (PROCURHA), dirigido a la rehabilitación del parque habitacional existente, la optimización de la infraestructura y servicios urbanos, al fortalecimiento del tejido social y urbano y, al mejoramiento de espacios públicos y centros de barrio, mediante la acción concertada de los tres órdenes de gobierno y enfocando la inversión en territorios urbanos eficientes.
- Respalda a las autoridades locales en la regularización de predios, pues la certeza jurídica de la propiedad permite impulsar los mercados secundarios de tierra y vivienda, además de abrir las puertas de la formalidad a sus propietarios. El Programa para Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH), seguirá apoyando a las familias de menores ingresos en este sentido.
- Rescatar derechos de vía y zonas federales en estado de abandono o subutilización y que sean susceptibles de uso futuro, como ocurre con algunos cauces de ríos, zonas de pase de infraestructura de electricidad, agua, ferrocarriles, entre otros.

### **1.3. Fortalecer la coordinación en áreas conurbadas y zonas metropolitanas**

Objetivo. Hacer de las áreas conurbadas y las zonas metropolitanas unidades territoriales funcionales, a través del alineamiento de instrumentos financieros, de planeación y de ejecución de políticas públicas, en un contexto de coordinación intergubernamental e intersectorial.

#### Estrategias

- Impulsar con el Poder Legislativo las reformas legales necesarias para que las zonas conurbadas y metropolitanas sean reconocidas en la legislación como unidades territoriales de planeación, esto con el fin de que las entidades federativas y los municipios involucrados se coordinen de manera obligatoria para elaborar conjuntamente el plan o programa de desarrollo urbano, y para que a partir de éste actualicen los planes y programas de las demarcaciones que la conforman.
- Generar incentivos, a través de programas y fondos federales, para el desarrollo de proyectos intermunicipales orientados a la prestación de los servicios necesarios y de interés de la conurbación o metrópoli.
- Gestionar la homologación de la normatividad urbana y sectorial, así como de las tarifas de servicios públicos en los municipios conurbados, conjuntamente con los gobiernos estatales y municipales.
- Reestructurar el Fondo Metropolitano acorde con sus nuevas reglas de operación emanadas de la evaluación realizada por la SHCP y gestionar un incremento sustancial de sus recursos, incluyendo aportaciones estatales, municipales y del sector privado. Las nuevas normas deberán velar por que los proyectos que reciban apoyo efectivamente contribuyan al desarrollo metropolitano, emanen del plan o programa integral de la metrópoli y estén integrados en su cartera de proyectos estratégicos, haciendo del Fondo Metropolitano un instrumento eficaz para ejecutar el nuevo modelo de desarrollo urbano y metropolitano<sup>21</sup>.
- Apoyar la creación de órganos de planeación y coordinación en las zonas metropolitanas del país y uno particular para la Zona Megalopolitana del Centro de México<sup>22</sup>, con comisiones para atender

---

<sup>21</sup> Iracheta, A. e Iracheta, J. A. (2012). Publicación sobre los resultados de la evaluación de los fondos metropolitano y regional. SHCP, Banco Interamericano de Desarrollo, El Colegio Mexiquense, México, DF. 17 Incluye a los estados de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo y al Distrito Federal. La intensa relación funcional dentro de esta región que tiene como núcleo a la Ciudad de México, requiere de un tratamiento efectivo y particular que debe ser reconocido y promovido. Centro Mario Molina (2013). Op. cit.

<sup>22</sup> Incluye a los estados de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo y al Distrito Federal. La intensa relación funcional dentro de esta región que tiene como núcleo a la Ciudad de México, requiere de un tratamiento efectivo y particular que debe ser reconocido y promovido. Centro Mario Molina (2013). Op. cit.

asuntos específicos, que operen de manera permanente y con un enfoque técnico-científico, con recursos propios y capacidad de decisión independiente de los periodos constitucionales de las administraciones gubernamentales.

#### **1.4. Promover la sustentabilidad social, económica y ambiental**

Objetivo. Incorporar un enfoque amplio de sustentabilidad en las acciones, proyectos e inversiones que se realicen en zonas urbanas, garantizando la protección de las condiciones ambientales y los recursos naturales.

##### Estrategias

- Coordinar y alinear los sistemas de planeación del ordenamiento ecológico del territorio a cargo de la SEMARNAT, con el de desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a cargo de la SEDATU.
- Trabajar con las autoridades locales en la adopción de lineamientos y normatividad ambiental y de desarrollo urbano adecuados, promoviendo la certificación de los desarrollos y proyectos inmobiliarios.
- Alinear las Manifestaciones de Impacto Ambiental con las de Impacto Regional y las de Impacto Urbano.
- Incorporar en los instrumentos de planeación territorial, en coordinación con la SEMARNAT y con los gobiernos estatales y municipales, áreas de conservación forestal e hídrica, lo cual también servirá al propósito de contener la expansión de las manchas urbanas. Asimismo, se integrarán las acciones de protección ambiental, las zonas de amortiguamiento y los corredores biológicos para las Áreas Naturales Protegidas vinculadas a entornos urbanos y metropolitanos.
- Incorporar al sistema de planeación urbana todos los esfuerzos que atienden la preservación del medio ambiente, como es el caso de las Áreas Naturales Protegidas para la preservación de servicios ambientales (recarga de acuíferos, captura de carbono, control de aludes y erosión edáfica) y la protección de especies endémicas, amenazadas, protegidas o de importancia estratégica para la conservación, la mitigación del riesgo y el desarrollo económico local, en apoyo a las políticas federales de sustentabilidad ambiental y de prevención de riesgos<sup>23</sup>.
- Aplicar, de manera conjunta con la CONAGUA y la SEMARNAT, políticas que reconozcan el ciclo integral del agua, lo que implica recuperar este recurso y reciclarlo, previo tratamiento, a fin de reducir la sobre explotación de los acuíferos, desarrollando alternativas de financiamiento para garantizar la operación de las plantas de tratamiento de aguas residuales.

---

<sup>23</sup> Centro Mario Molina (2013). Op. cit.

- Aplicar las tecnologías de captación de agua de lluvia, de ahorro y racionalización del consumo y de reducción al mínimo de las pérdidas en las líneas de conducción, en redes públicas y privadas y en muebles sanitarios y equipos con alto consumo del líquido.
- Colaborar con las instancias competentes en la recuperación, rehabilitación, restauración y conservación de ríos, barrancas y cuerpos de agua degradados que se encuentran dentro o en el entorno de las ciudades y zonas metropolitanas, incluyendo programas de manejo y control de escurrimientos<sup>24</sup>.
- Contribuir con las autoridades estatales y municipales a la reducción de residuos sólidos, promoviendo acuerdos con los productores e industriales, y estrategias de aprovechamiento máximo de desechos de todo tipo.
- Alinear y coordinar las políticas de vivienda, desarrollo urbano y desarrollo regional, con las políticas nacionales de agua, energía, equilibrio ecológico, protección ambiental y cambio climático.

Objetivo. Propiciar condiciones de sustentabilidad social y económica poniendo énfasis en la población urbana de menores ingresos.

#### Estrategias

- Impulsar, en conjunto con los gobiernos locales, que los sistemas de planeación y desarrollo urbano tengan una misión de regeneración del tejido social y apropiación de los espacios públicos. Por ejemplo, incorporar la participación de la ciudadanía en programas de reapropiación del vecindario.
- Incentivar a los desarrolladores inmobiliarios a que, en zonas centrales, se destine un porcentaje del desarrollo inmobiliario a la vivienda social para mitigar y frenar las consecuencias de los procesos de segregación intraurbana.
- Trabajar, en coordinación con otras autoridades, en el desarrollo de actividades extracurriculares de las escuelas (actividades deportivas y culturales en espacios públicos, trabajo comunitario para la recuperación y mantenimiento de los mismos, así como la celebración de asambleas vecinales que emanen de las juntas de padres de familia) que incidan en los barrios y fomenten el sentido de pertenencia de la comunidad y creen espacios más seguros.
- Incorporar a la normatividad y al diseño de los desarrollos habitacionales mezclas de usos que permitan la generación de empleo a nivel local, con lo cual disminuye notablemente la necesidad de movilidad. Esto también permitirá aprovechar la mano de obra cautiva (y posiblemente no

---

<sup>24</sup> Centro Mario Molina (2013). Op. cit.

económicamente activa) que habita en estos desarrollos. De esta manera, el tejido social será fortalecido.

- Promover la construcción de pequeños comercios en el interior de los desarrollos inmobiliarios, que fomenten la actividad y el autoconsumo local, con el apoyo del Instituto Nacional del Emprendedor y del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES).
- Impulsar la intervención de grandes empresas en el mejoramiento y mantenimiento de la zona en la que se ubiquen las viviendas, mediante recursos económicos, o bien, a través del trabajo comunitario de los habitantes, lo que promueve la apropiación del espacio.

## *Eje 2. Vivienda digna y sustentable*

### Retos

Las necesidades de vivienda suelen encontrar solución tanto en el mercado formal como en el informal: lo primero, a través de la producción de vivienda nueva, destacando aquella que apoyan los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS) y las entidades financieras públicas y privadas; lo segundo, a través del mercado informal de suelo y vivienda para las familias que no pueden acceder a esquemas de financiamiento tradicionales. En la actualidad, aproximadamente seis de cada diez

empleos en México son de carácter informal<sup>25</sup>, cifra que representa un reto significativo para la política de vivienda en tanto que dichos trabajadores no cuentan con seguridad social ni con acceso a financiamiento para vivienda como prestación laboral, lo cual limita sus posibilidades de obtener créditos hipotecarios y, por tanto, de acceder a una vivienda del mercado formal.

En la última década, la política de vivienda se concentró en ampliar la oferta de financiamiento. Inicialmente se dio prioridad a la adquisición de vivienda, lo cual significó 69% de las acciones totales de financiamiento entre 2000 y 2005, en tanto que las acciones de mejoramiento representaron, en promedio, 29% del total. En años recientes las acciones de mejoramiento y ampliación de las viviendas cobraron importancia, pues de 2006 a 2012 promediaron 45% del total, mientras que las de adquisición de vivienda llegaron a 54%.

Esta política de vivienda ha permitido atender una parte de las necesidades habitacionales de los nuevos hogares y también ha logrado que disminuya la necesidad histórica de reemplazo de vivienda, particularmente entre los segmentos de menores ingresos. De hecho, 73% de las acciones de

---

<sup>25</sup> La definición de trabajo informal abarca a los laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo. Esto es trabajadores que laboran en micronegocios no registrados o sector informal, ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, así como a trabajadores que laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas. INEGI (2013). Indicadores Oportunos de Ocupación y Empleo a junio de 2013. Boletín de prensa No. 279/13.

financiamiento público de vivienda en 2012 se centraron en la población con menos de 2.6 salarios mínimos; no obstante, este segmento sólo recibió 34% de los recursos públicos destinados al financiamiento de vivienda, lo que habla de numerosos apoyos de bajo monto para la población de menores ingresos.

Cabe añadir que en 2012, los subsidios para vivienda del gobierno federal<sup>26</sup> representaron 52% de las acciones totales de financiamiento<sup>27</sup>, pero sólo 5% del monto total de recursos destinados al financiamiento de vivienda.

No obstante, el énfasis en la producción masiva de vivienda nueva, la dificultad para acceder a suelo con uso habitacional y la casi inexistente oferta formal de lotes intraurbanos para vivienda destinados a los grupos de más bajo ingreso, han provocado que muchas de estas familias habiten en los polígonos “de menor precio”, en predios irregulares y que autoproduzcan sus viviendas sin asistencia técnica ni financiamiento. Estos polígonos, se caracterizan por tener una ubicación inadecuada, lo que pone a la población en riesgo, y daña el ambiente natural, cultural y urbano, debido, entre otras cosas, a que no cuentan con los servicios básicos necesarios, así como por la falta de certidumbre en la tenencia y propiedad del suelo.

Respecto a las necesidades de mejoramiento y ampliación, entre 2000 y 2010 se observó un aumento generalizado en la proporción de viviendas con necesidad de ampliación, la cual pasó en ese lapso de 9.3% a 14.4%. En términos absolutos, la necesidad de ampliación de vivienda creció de dos millones en el año 2000, a cuatro millones en 2010, hecho que responde en buena medida al crecimiento poblacional en zonas urbanas y a la insuficiencia de espacio de las viviendas que se construyeron en dicho periodo. Por su parte, la necesidad de mejoramientos se ha mantenido constante en términos absolutos, en alrededor de los 3.5 millones de viviendas; como porcentaje del parque habitacional, esta necesidad disminuyó de 14.5% en 2000 a 13.2% en 2010. Cabe señalar que existen viviendas con necesidad tanto de ampliación como de mejoramiento, que en 2000 y 2010 representaron 4 millones, sin embargo, como proporción del total muestran una disminución de 18 a 14%<sup>28</sup>.

De acuerdo con el Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2012 del INEGI, en dicho año se registraron 30.8 millones de viviendas particulares habitadas, de las cuales 2.9 millones requieren ser remplazadas debido a características de materiales, espacios e instalaciones, y 12.3 millones tienen necesidad de ampliación y/o mejoramiento. Por su parte, proyecciones de CONAPO señalan que, para atender el crecimiento de la población en los próximos 20 años, habrá una demanda de 10.8 millones de soluciones de vivienda<sup>29</sup>. Es importante atender estas necesidades en tanto que las consecuencias del deterioro de una unidad habitacional no sólo recaen sobre ésta, sino que

---

<sup>26</sup> Se consideran subsidios del gobierno federal los entregados por medio de la CONAVI, FONHAPO (programas Tu Casa y Vivienda Rural) y el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) de la SEDESOL.

<sup>27</sup> Entre las acciones totales de financiamiento se incluyen créditos de entidades financieras, ONAVIS, OREVIS, subsidios federales y acciones de otros organismos.

<sup>28</sup> Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010, INEGI.

<sup>29</sup> CONAPO (2005). Proyecciones de los hogares y viviendas 2005- 2030.



también afectan su entorno, pues provoca la desvalorización de las propiedades, deterioro en las estructuras urbanas e, incluso, la degradación social. La disminución del número de habitantes en estas zonas a su vez puede llevar a la desaparición de los equipamientos e infraestructura, incluso vandalismo, lo que genera un círculo vicioso de desvalorización.

Este fenómeno se observó en los centros históricos de varias ciudades mexicanas, en las que el abandono y el despoblamiento desencadenaron un proceso de deterioro y decadencia de la zona central que, sumado a la inseguridad y carencia de servicios, propiciaron un acelerado crecimiento de zonas periféricas<sup>30</sup>. En el caso de la Ciudad de México, específicamente en las delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza en el centro histórico, se observó un despoblamiento paulatino por el deterioro de los inmuebles, a raíz de su antigüedad y falta de mantenimiento, al punto que muchos inquilinos tuvieron que abandonarlos ante los riesgos de derrumbe<sup>31</sup>. Esto no sólo afectó el patrimonio de estas familias, sino también la dinámica urbana de la zona que fue cediendo espacios habitacionales al comercio y al ambulante, actividades que desgastan y restan valor a la propiedad y espacios públicos, además de los problemas ya mencionados de funcionalidad.

En este sentido, uno de los principales retos en materia de vivienda consiste en proteger el patrimonio de millones de familias, mediante la rehabilitación del parque habitacional existente, y del fomento a una oferta suficiente de vivienda nueva con estándares elevados de calidad y sustentabilidad. Respecto al mercado secundario de vivienda, éste es aún incipiente a pesar de signos recientes de que ha incrementado su participación. Si bien existen inhibidores a dicho mercado como los altos costos del traslado de dominio, el financiamiento a la adquisición de vivienda usada en INFONAVIT prácticamente se duplicó en la década pasada: mientras que en 2002 representaba 14.7%, para 2012 la proporción fue 21.9%.<sup>32</sup> En el contexto de crecimiento urbano antes descrito, la vivienda usada resulta cada vez más atractiva ya que suele estar mejor localizada que la nueva, y en muchos aspectos puede ofrecer una mejor calidad de vida a sus habitantes.

Es necesario revisar los esquemas de subsidios a la vivienda de la población de menores ingresos para asegurarse que cumplan con los objetivos para los que fueron creados. Aunque existen esfuerzos, estos han sido magros y no se ha incentivado desde el gobierno y desde el mercado formal de vivienda todo el potencial de construcción que tiene la sociedad. De esta manera, se deben crear las condiciones de acceso a financiamiento y apoyos técnicos para fomentar la autoproducción y la producción social de vivienda, como principales estrategias para atender a dicha población, aplicando los controles necesarios para que las acciones se realicen en localizaciones adecuadas, cumplan con estándares de diseño y construcción y se enmarquen dentro de los principios del desarrollo urbano ordenado.

---

<sup>30</sup> Universidad de las Américas de Puebla (2011). Problemática del Centro Histórico de la Ciudad de México.

<sup>31</sup> Habitat International Coalition (1998). El deterioro de la vivienda en los centros históricos y la expulsión de los habitantes pobres.

<sup>32</sup> Cifras preliminares con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de INEGI, 2012.

México está dando pasos a favor de la generalización de tecnologías y procesos de producción habitacional 'verde' y de edificación sustentable, como es el caso del Programa Hipoteca Verde del INFONAVIT, el Programa de Subsidios de la CONAVI, e instrumentos de financiamiento internacional verde como los NAMAS<sup>33</sup>. De esta forma, se amplía el alcance de los programas en curso al intensificar la construcción de viviendas energéticamente eficientes y reduciendo sus niveles de emisiones. Sin embargo, en este momento hay que señalar que la inadecuada ubicación de las viviendas provoca crecientes emisiones de GEI y reduce el impacto positivo de estos esfuerzos.

## **2.1. Atender el rezago habitacional**

Objetivo: Otorgar financiamiento a la vivienda bajo estrictos criterios de ordenamiento urbano, promoviendo el uso intensivo del suelo intraurbano y el aprovechamiento del parque habitacional existente.

### Estrategias

- Implementar programas y acciones para desarrollar nuevos nichos de mercado habitacional, a partir de los inventarios de suelo y su evaluación en las ciudades, dando prioridad a la ocupación de polígonos con predios baldíos y al desarrollo de polígonos en la primera periferia de las ciudades, a fin de avanzar hacia la consolidación y compactación de las áreas urbanas.
- Evaluar las reservas territoriales adquiridas por los desarrolladores de vivienda a la luz de las nuevas políticas de consolidación y densificación urbana, de manera que los nuevos proyectos habitacionales apoyados por los organismos nacionales y estatales de vivienda (ONAVIS y OREVIS) se orienten a 'hacer ciudad', ofreciendo en el mismo proyecto infraestructura, equipamiento y servicios para que se genere empleo local, se atiendan las funciones urbanas de acuerdo con el número de habitantes considerado y se reduzcan, entre otras, las necesidades de movilidad por la cercanía y mezcla de usos del suelo compatibles.
- Rehabilitar el parque habitacional existente, bajo un esquema de corresponsabilidad con los habitantes y de coordinación con los gobiernos de entidades federativas y municipios, por medio de intervenciones integrales de mejoramiento y ampliación. Con este fin, el PROCURHA contribuirá con acciones concentradas en polígonos de actuación, es decir, en los espacios territoriales mínimos en los que se puede aplicar la gestión urbanística integral para lograr un mayor impacto de los recursos,

---

<sup>33</sup> NAMAS (Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas, por sus siglas en inglés) se trata de una iniciativa de la CONAVI con el apoyo de Gran Bretaña y Alemania, que busca reducir las emisiones de CO2 de las viviendas mexicanas, mediante la instalación de eco-tecnologías como paneles fotovoltaicos, aislamiento térmico, sistemas ahorradores de agua y muros y techos verdes.

así como un efecto multiplicador sobre las condiciones sociales de las localidades.

- Apoyar la autoproducción de vivienda impulsada por ejecutores sociales, desarrolladores sociales de vivienda, agencias productoras de vivienda y otras organizaciones que brindan asesoría integral a los ciudadanos.

- Fomentar la formalidad laboral al incorporarla como requisito básico para acceder a los esquemas de financiamiento del gobierno. Al mismo tiempo que se crean mecanismos para romper el círculo vicioso de la informalidad y la no bancarización<sup>34</sup>.

- En materia de producción social de vivienda y vivienda autoproducida y autoconstruida, el Gobierno de la República apoyará financieramente con subsidios y créditos a:

- Las organizaciones sociales no lucrativas promotoras de vivienda social y a otras organizaciones que califiquen para este propósito.
- Las instituciones que asisten a las familias con bajo ingreso en la construcción de su vivienda, como organizaciones profesionales, cámaras, colegios e instituciones de educación superior. Se dará prioridad a los apoyos a la asesoría integral que tienda a fortalecer las capacidades de autoproducción en materia de: i) gestión financiera (acceso a financiamiento público y endeudamiento), social y organizativa; ii) uso eficiente de recursos (tequio, mano vuelta, compra de materiales en común) y generación de empleo en sus comunidades; iii) habilidades técnicas para concebir diseños más avanzados e integrados.
- El gobierno capacitará el personal necesario y promoverá el desarrollo de sus capacidades para asesorar, y acreditar a las organizaciones interesadas.

- Continuar con la operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (CONAVI), para atender el rezago de vivienda y orientar las acciones de financiamiento a un desarrollo urbano ordenado, así como del Programa Vivienda Digna (FONHAPO) que otorga subsidios a los hogares en situación de pobreza, carentes de calidad y de espacios de la vivienda adecuados.

Objetivo: Diversificar el mercado de soluciones de vivienda, de manera que éste responda eficazmente a las necesidades de los diferentes sectores de la sociedad y las regiones del país, dando prioridad al apoyo para las familias de menores ingresos que no cuentan con acceso a los sistemas de financiamiento y subsidio, así como al desarrollo de viviendas y espacios urbanos sustentables.

---

<sup>34</sup> Las personas que realizan actividades informales, están al margen del esquema fiscal, no pueden demostrar su capacidad de ahorro y/o de pago y, por lo tanto, no pueden acceder a la banca formal, lo que las lleva a acudir a los mercados informales de financiamiento.

## Estrategias

- Impulsar el desarrollo de un mercado secundario dinámico que incremente la plusvalía de las viviendas y ayude a consolidar una oferta de soluciones habitacionales más diversa y flexible.
  - *Vivienda usada*. Fomentar e incentivar con créditos y apoyos los mercados secundarios de vivienda usada y establecer una estrategia para facilitar el intercambio de vivienda nueva y usada.
  - *Vivienda en renta*. Se incentivará y apoyará el mercado de renta habitacional, especialmente en las ciudades con altas tasas de atracción de población y oferta de empleo.
- Alinear los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno, para estimular el mercado de renta mediante un marco legal adecuado que contemple:
  - Reformas a la legislación civil tendientes a regularizar la propiedad, facilitando temas como la escrituración, herencias y sucesiones y traslados de dominio, entre otros.
  - Incentivos fiscales para que las transacciones de arrendamiento se den en la formalidad, es decir, registradas ante las autoridades y cumplan con el pago de los impuestos o gravámenes correspondientes.
  - Mecanismos financieros novedosos, como los fideicomisos de infraestructura y bienes raíces (FIBRAS), los cuales se aplican en la adquisición o construcción de bienes inmuebles que se destinen al arrendamiento y cuyo objetivo es estimular el desarrollo del mercado inmobiliario.
  - Subsidios al monto de la renta y garantías al propietario del inmueble, utilizando como aval el subsidio y la subcuenta de vivienda.
- Generar una oferta masiva de suelo bien localizado en relación con los centros urbanos, con proyecto urbanístico y con los servicios básicos para la población como un mecanismo para mitigar las carencias de la población en pobreza y reducir la irregularidad en la tenencia de la tierra urbana.

Objetivo. Generar una oferta óptima de créditos y subsidios para la adquisición, mejoramiento, ampliación, rehabilitación o autoproducción de vivienda, que incorpore estrategias para atender las necesidades habitacionales mediante instrumentos financieros acordes a la diversidad de la demanda.

## Estrategias

- Identificar grupos de trabajadores que, a pesar de participar en el mercado laboral formal, no cotizan en fondos de vivienda; y diseñar alternativas adecuadas para que puedan acceder a financiamiento hipotecario. Entre estos grupos se encuentran servidores públicos

estatales y municipales, pequeños contribuyentes y miembros de las fuerzas de seguridad federales, estatales y municipales.

- Promover una mayor participación de la banca privada y la banca de desarrollo en el financiamiento de oferentes y demandantes de soluciones de vivienda.

- Establecer convenios de cooperación financiera con gobiernos estatales para potenciar el impacto de los recursos y, de manera conjunta, ofrecer financiamientos a la población que les permitan acceder a opciones de mayor calidad, de menores costos financieros y que respondan mejor a sus necesidades.

- Mantener la fortaleza institucional y la salud de las finanzas de los ONAVIS, mediante una operación eficiente, procesos sólidos de originación crediticia y cobranza de créditos, y una gestión estratégica del balance.

Objetivo. Abatir el rezago de vivienda en el sector rural.

#### Estrategias

- Generar soluciones que respeten las necesidades y la idiosincrasia de la comunidad, así como la utilización de los materiales de cada región, sin dejar de cuidar aspectos de salud y ambientales (como la disposición de desechos sólidos y aguas servidas), y poniendo a disposición de las zonas rurales nuevas tecnologías como la captación de agua de lluvia y la utilización de energía solar y eólica, con la cual se busca mejorar su acceso a servicios.

- Vincular la vivienda a esquemas productivos, respetando la vocación económica de las familias y las regiones en las que habitan.

- Promover la construcción de vivienda rural de calidad, que sea sustentable y esté en armonía con los usos locales. La vivienda rural debe contar con espacios adecuados, adaptarse a las condiciones climáticas y, de ser posible, aprovechar las tecnologías existentes para cubrir las necesidades de energía eléctrica, agua y saneamiento.

- Fortalecer a la banca social y a microfinancieras que atienden a población de bajos recursos, que no tiene acceso a financiamiento por parte de la banca comercial, así como a intermediarios financieros como el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES).

- Impulsar la calidad de la autoproducción para que esta modalidad desempeñe un papel aún más importante en el abatimiento del rezago de vivienda rural.

- Focalizar la asignación de créditos y subsidios con criterios geográficos y/o umbrales de ingreso, de manera que las acciones de fomento a la

vivienda tengan el mayor impacto social posible. Con este propósito, el Programa Vivienda Rural continuará otorgando subsidios a los hogares rurales de bajos ingresos, con carencia de calidad y espacios de la vivienda.

Objetivo. Crear información de calidad para que los actores públicos, empresas privadas, organizaciones sociales y consumidores de vivienda puedan tomar mejores decisiones.

#### Estrategias

- Facilitar, a quienes desean adquirir vivienda, el acceso a información completa y transparente sobre el mercado inmobiliario e hipotecario, con el fin de vincular mejor sus necesidades con la elección de una casa habitación que disminuya así el riesgo de abandono.
- Consolidar el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) que establece la Ley de Vivienda, cuyo objetivo fundamental es integrar, generar y difundir la información necesaria para la planeación, instrumentación y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda.
- Promover y apoyar a las instituciones de educación superior e investigación para que continúen formando especialistas en vivienda y desarrollo urbano, y que desarrollen investigación sobre materiales y sistemas de construcción e innovación tecnológica para una vivienda ecológica y sustentable, acorde a las condiciones socioculturales y físicas de las diferentes regiones del país.
- Acompañar esfuerzos del sector privado para generar información de calidad que permita evaluar las condiciones de la vivienda en México y promover su difusión.

## **2.2. Mejorar la calidad de la vivienda y su entorno**

Objetivo. Mejorar las condiciones habitacionales y del entorno urbano como condición para avanzar hacia la ciudad igualitaria, competitiva y sustentable.

#### Estrategias

- Contribuir a la renovación del parque habitacional existente, la optimización de la infraestructura y servicios urbanos, el fortalecimiento del tejido social y el mejoramiento de espacios públicos y centros de barrios, mediante las acciones del PROCURHA.
- Crear las condiciones para que los ONAVIS y los OREVIS ofrezcan mayor superficie y calidad a la vivienda y un mejor entorno urbano, bajo principios de sustentabilidad. Para ello, se revisarán y ajustarán las reglas de operación de los programas de vivienda.

- Desarrollar convenios de coordinación con los OREVIS orientados a modernizar y alinear su estructura y operación para hacerla compatible con la Política Nacional de Vivienda, para que estos organismos asuman su actuación de instrumentadores.
- Establecer convenios para recuperar y aprovechar las viviendas desocupadas y abandonadas, incentivando proyectos de infraestructura, de recuperación del espacio público y equipamiento, con el fin de que las casas habitación cuenten con los usos del suelo y las funciones urbanas necesarias y que puedan ser insertadas en el mercado secundario de vivienda.
- Certificar proyectos de desarrollo urbano que permitan la integración de los usos del suelo y las funciones urbanas de las que carecen los conjuntos habitacionales alejados de los centros urbanos, a fin de ampliar su autonomía y reducir las necesidades de movilidad de sus habitantes. Se dará prioridad a la creación de infraestructuras y equipamientos lo cual promoverá, a su vez, empleo local y atenderá diversas necesidades sociales.

Ampliar los incentivos y definir las normas para la producción de viviendas y conjuntos urbanos integrales que:

- sean de mayor calidad urbanística y arquitectónica;
- sean más eficientes en el consumo de energía;
- apliquen tecnologías de edificación sustentable, aprovechamiento y máximo reuso de agua y manejo sustentable de los residuos sólidos;
- promuevan tejidos sociales y urbanos continuos, abiertos, fluidos, con accesos peatonales y banquetas, y se eviten desarrollos cerrados y accesos exclusivos.

- Promover intervenciones integrales a partir de tecnologías sustentables en las viviendas deterioradas o que requieran alguna ampliación. Intervención en este sentido se refiere a las acciones formales y organizadas que se realizan en las viviendas con el fin de mejorar su situación y como propuesta a un requerimiento tanto material como social siempre legitimadas o aprobadas por los habitantes de la zona en cuestión.
- Continuar con la operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, dando prioridad a la sustentabilidad y calidad de la vivienda.

### **Eje 3. Movilidad sustentable**

#### **Retos**

No existe una política nacional (ni en las entidades federativas, ni municipios) de movilidad urbana integral y sustentable. Sin embargo, en muchas ciudades mexicanas se está reduciendo dramáticamente la movilidad de los vehículos en multitud de corredores y áreas; por ejemplo, la velocidad promedio con la que

se desplaza un vehículo en el Distrito Federal se redujo de 38.5 km/h en 1990 a 13 km/h en 2010, lo que aumentó la duración de un recorrido promedio en 28 minutos<sup>35</sup>. Las principales causas que han impedido articular una movilidad sustentable son, por un lado, la desarticulación del desarrollo urbano con la movilidad y, por el otro, el incremento desproporcionado del parque vehicular de automóviles particulares que no ha estado acompañado por la infraestructura vial requerida, ni por el mejoramiento de los sistemas de transporte público masivo y no motorizado.

Efectivamente, entre 2000 y 2010, el parque vehicular en México se duplicó y pasó de 15.6 a 32.3 millones<sup>36</sup>, y se estima que para 2030 alcance los 70 millones de vehículos<sup>37</sup>. La proyección es consistente con el acelerado aumento en el número de automóviles en circulación que, entre 2000 y 2010, creció a una tasa promedio anual de 7.1%, en tanto que la población sólo aumentó 1.5% por año<sup>38</sup>. Éste entre otros complejos problemas. La inversión destinada a infraestructura para uso de automóviles representa una parte sustantiva del gasto que destinan los estados a la construcción de obras públicas.

En un estudio reciente para 10 zonas metropolitanas se encontró que, en promedio, 77% de las inversiones en el rubro de movilidad se destina a la infraestructura vial (48% a la ampliación de vialidades y 29% en obras de pavimentación), mientras que sólo 23% se invierte en otras modalidades: 11% en transporte público, 8% en espacio público, 3% en infraestructura peatonal y 0.4% en infraestructura ciclista<sup>39</sup>. La política de subsidio a la gasolina también constituye uno de los temas más complejos para la decisión de uso del automóvil. En 2012 el subsidio federal a las gasolinas y diesel tuvo un costo de 222.7 mil millones de pesos<sup>40</sup>, y a junio de 2013 éste alcanzó los 64.4 mil millones<sup>41</sup>. Así, es evidente que los recursos destinados a políticas que fomentan el uso del automóvil superan significativamente las inversiones para desarrollar transporte público masivo.

La estructura expandida de las ciudades ha ido alejando del casco o centro de una ciudad paulatinamente los usos urbanos del suelo, los cuales tienen una relación directa con los flujos de movilidad: vivienda-empleo, vivienda-equipamientos sociales o vivienda-consumo. Esto ha incentivado el uso intensivo del automóvil, lo cual se refleja en el deterioro de la movilidad y en un incremento en los kilómetros-vehículo recorridos (KVR) que prácticamente se

---

<sup>35</sup> SETRAVI-GDF (2007), Encuesta Origen-Destino 2007.

<sup>36</sup> Estadísticas de Transporte de América del Norte. [http://nats.sct.gob.mx/12-1\\_es.html](http://nats.sct.gob.mx/12-1_es.html)

<sup>37</sup> ITDP (2012). Gestión de la movilidad para México.

<sup>38</sup> Cálculo con base en información de INEGI: Vehículos de motor registrados en circulación datos anuales 2000-2010 y datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y 2010.

<sup>39</sup> ITDP (2012). Transformando la movilidad urbana en México. El estudio se basa en información recabada para las ciudades de Aguascalientes, Colima, DF, la Zona Metropolitana del Estado de México, León, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Querétaro y Veracruz.

<sup>40</sup> SHCP (2013). Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012. Política de Ingresos.

<sup>41</sup> SHCP (2013). Comunicado de prensa 050/2013, del 2 de agosto de 2013. La disminución relativa del monto total de este subsidio entre 2012 y 2013 se debe a la política de deslizamientos en los precios públicos de gasolinas y diesel, la cual se basa en incrementos mensuales de 11 centavos por litro, con el fin de que los precios domésticos eventualmente se nivelen con los precios internacionales.



han triplicado al pasar de los 106 millones KVR en 1990, a los 339 millones KVR en 2010<sup>42</sup>. Los problemas de movilidad en las ciudades afectan gravemente la salud física y mental de la población, la productividad urbana, la seguridad, así como las capacidades públicas para mantener la funcionalidad urbana.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), 34 millones de personas en zonas urbanas están expuestas a contaminantes del aire que causan enfermedades, baja productividad e inclusive pueden ocasionar la muerte, y que son generados en buena medida por los automotores, responsables de 20% de las emisiones de GEI<sup>43</sup>. Por su parte, la Secretaría de Salud estimó que en el país hay 24 mil muertes, 40 mil discapacitados y 750 mil heridos por accidentes de tránsito anualmente. Estos accidentes generan gastos que alcanzan 1.3% del PIB nacional<sup>44</sup>.

Las acciones públicas se han dirigido preponderantemente a construir pasos a desnivel y a incrementar la infraestructura vial periférica de las ciudades; en mucha menor medida se han destinado a reforzar y crecer los sistemas de transporte público. Lo anterior ha coadyuvado al fenómeno de la expansión y dispersión de las ciudades y ha encarecido el viaje promedio de las familias. En su mayoría, en las ciudades no se han generado las estrategias que ayuden a inhibir el uso del automóvil individual, ni las políticas para incentivar la movilidad no motorizada, como el uso masivo de la bicicleta y la recuperación, ampliación y mantenimiento de banquetas y veredas que permitan ampliar los viajes a pie.

El transporte público no está coordinado con las políticas de uso del suelo y ha carecido de estrategias que pongan el acento en la calidad, seguridad, sustentabilidad y comodidad, lo que ha sido otro factor para incentivar el uso del automóvil individual. Así, el principal desafío es integrar las políticas de desarrollo urbano, de manera que la movilidad sea un factor clave en torno al cual se estructuren las ciudades.

Objetivo. Impulsar la movilidad sustentable en las ciudades y metrópolis en coordinación con la política de desarrollo urbano, mediante la reducción de las necesidades de movilidad de la población por la proximidad de los usos del suelo, el fomento al transporte público masivo y sustentable y del no motorizado, así como menores incentivos para el transporte en automóvil individual.

#### Estrategias

- Alinear las políticas de desarrollo urbano con las de movilidad (es decir mediante un modelo de desarrollo urbano orientado al transporte),

---

<sup>42</sup> Medina Ramírez, S. (2012). La importancia de reducción del uso del automóvil en México. Tendencias de motorización, del uso del automóvil y de sus impactos. México, Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo.

<sup>43</sup> INECC (2010). Inventario nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

<sup>44</sup> Secretaría de Salud. 2010. Metodología para desarrollar un observatorio de lesiones causadas por el tránsito. Recuperado el 23 de diciembre de 2011 [www.cenapra.salud.gob.mx/interior/Materiales\\_CONAPRA/Publicaciones\\_Especializadas/33.\\_Metodologxa\\_para\\_desarrollar\\_un\\_Observatorio\\_de\\_Lesiones\\_causadas\\_por\\_el\\_trxnsito.Pdf](http://www.cenapra.salud.gob.mx/interior/Materiales_CONAPRA/Publicaciones_Especializadas/33._Metodologxa_para_desarrollar_un_Observatorio_de_Lesiones_causadas_por_el_trxnsito.Pdf)

estableciendo incentivos diversos como el financiamiento a la vivienda federal diferenciado con base en los costos de transporte y la accesibilidad a los desarrollos habitacionales.

- Impulsar que las instituciones encargadas del desarrollo urbano en el ámbito local integren la movilidad sustentable como parte prioritaria de su labor. En el mismo sentido, los planes urbanos y metropolitanos deberán integrar la movilidad como uno de los elementos clave del desarrollo de las ciudades y las metrópolis. Para estimular lo anterior, el Gobierno de la República apoyará a los gobiernos locales en la elaboración de los estudios necesarios para el diseño de estrategias y proyectos ejecutivos de desarrollo orientado al transporte masivo.

- Promover la realización de estudios e investigaciones con las instituciones de educación superior y de investigación, que permitan entender los procesos de crecimiento y expansión de las ciudades, y que analicen los impactos de un crecimiento urbano desordenado y desarticulado de la movilidad, poniendo el acento en los costos sociales, económicos y ambientales. Por ejemplo, mediante la aplicación de encuestas origen-destino que provean información e indicadores relevantes para una mejor utilización de los sistemas de transporte.

- Reestructurar el modelo de financiamiento con fondos públicos federales destinados a la movilidad y al transporte, para que sea integral y apoye los objetivos del nuevo modelo urbano. Los proyectos que reciban dicho financiamiento (tren, sistema de autobús expreso, metro, autobús, taxi) estarán sujetos a estándares mínimos de demanda y de calidad, así como a estrategias de densificación que concentren la demanda en los corredores prioritarios.

- Utilizar los recursos de los fondos metropolitanos en proyectos con ese carácter, especialmente en sistemas de transporte masivo que beneficien y conecten diferentes municipios.

- Dar prioridad a las inversiones y a los proyectos para el transporte masivo sustentable y el no motorizado, sobre grandes obras viales como autopistas urbanas o distribuidores, a fin de inducir el cambio modal hacia el transporte público y el no motorizado, reduciendo así los incentivos para el uso del automóvil individual.

- Promover que los gobiernos locales diseñen e implementen, un Programa de Movilidad Sustentable con, cuando menos, las siguientes líneas de acción:

- Construcción de infraestructura ciclista en las ciudades, a fin de que se recupere su uso como un medio de transporte conveniente, sustentable y recreativo.
- Medidas que incentiven un uso eficiente del automóvil, como el cobro por estacionamiento, tarifas adicionales en horas de

congestión vial y desregulación de los requisitos de estacionamiento para el desarrollo de vivienda.

- Fomentar el uso compartido de vehículos a través de estímulos tales como, dar prioridad en estacionamientos a aquellos que maximicen la utilización de los espacios disponibles.
- Fomentar planes de movilidad para que las empresas puedan ofrecer a sus empleados opciones para reducir el uso del auto particular.
- Favorecer políticas de coche multiusuario (*car sharing*) promoviendo la utilización de flotas de coches compartidos mediante membresías e incentivos para que las personas que comparten trayectos y horarios utilicen un solo coche (“rondas” o *car pooling*).
- Apoyar la construcción de “calles completas”<sup>45</sup> mediante la ampliación y rehabilitación de infraestructura peatonal en la que se consideren prioritariamente las necesidades de niños, personas con discapacidad y adultos mayores.

#### **Eje 4. Gestión del Suelo**

##### **Retos**

En los últimos años, el suelo en las ciudades ha perdido su función social y se ha mercantilizado en extremo<sup>46</sup>. Esto ha limitado las posibilidades del Estado de ofrecer suelo de manera directa para usos y funciones urbanas prioritarias, tales como lotes habitacionales para las familias en situación de pobreza, suelo para infraestructura y equipamientos urbanos, para espacios públicos y áreas verdes, entre otros. Como consecuencia se creó también una fuerte especulación en los mercados inmobiliarios. En este contexto, es necesario fortalecer la regulación jurídica del suelo, buscando que proporcione claridad respecto a los derechos y deberes que se adquieren con la propiedad inmobiliaria, de manera que ofrezca certeza jurídica, minimice la especulación en el sector y dinamice las facultades de los gobiernos locales para generar oferta de suelo apto, especialmente para atender las necesidades habitacionales y de infraestructura de la población de menores ingresos.

La superficie de suelo habitacional considerado informal, irregular y/o ilegal en las ciudades mexicanas es un fenómeno complejo y dinámico para el que aún existe información sistemática. No obstante, se estima que en el país hay un total de 5 millones de lotes habitacionales en esta condición<sup>47</sup> y que en el ámbito nacional se fraccionan aproximadamente 90 mil lotes al año<sup>48</sup>; en ello participan cerca de 360 mil habitantes. Igualmente, se ha estimado que del total

---

<sup>45</sup>Las ‘calles completas’ son calles para todas las personas. Se diseñan para facilitar el tránsito seguro de todos los ciudadanos – peatones, ciclistas, conductores y usuarios de transporte público—de todas las edades y con todo tipo de habilidades motoras.

<sup>46</sup> Lincoln Institute of Land Policy y Banco del Estado, Ecuador (2013). Seminario: “Instrumentos notables de suelo en América Latina”, Quito, Ecuador; abril de 2013. Reflexión tomada de los debates del seminario.

<sup>47</sup> Presentación de Clara Salazar de El Colegio de México en: UNAM-CRIM, Simposio: 20 años de la privatización del ejido, Cuernavaca, Morelos, 12 y 13 de noviembre de 2012.

<sup>48</sup> SEDESOL (2010). Diagnóstico sobre la falta de certeza jurídica en hogares urbanos en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos irregulares.

de inmuebles que hay en el país, 15 millones carecen de escrituras. Desde su creación en 1974, la CORETT ha escriturado cerca de 2.7 millones de lotes a favor de sus ocupantes. Sin embargo, el ritmo de su acción regularizadora ha disminuido al punto que en 2012 escrituró menos de 16 mil propiedades frente a 119 mil en 1998; es decir, 750% menos<sup>49</sup>.

Hoy México es un país eminentemente urbano y se espera que para 2030, de los 137.4 millones de habitantes, 75.2% residan en ciudades<sup>50</sup>. Dependiendo de la densidad promedio que se considere y que puede ir desde 23 viviendas/ha (promedio actual), hasta 80 viviendas/ ha (posible con políticas de densificación<sup>51</sup>). La nueva población requerirá entre 83 mil y 290 mil hectáreas de suelo para todos los usos urbanos. De no mediar una acción masiva por parte del Gobierno de la República y de los gobiernos locales para ofrecer alternativas de localización de la vivienda para la población de menores ingresos, no se podrá frenar la especulación ni las irregularidades en la tenencia de la tierra ni los asentamientos en zonas de riesgo. Ello obligará a las autoridades a incrementar los recursos para atender *ex post* estos problemas.

El proceso de producción y reproducción de las ciudades mediante los usos del suelo, la construcción de infraestructuras y la edificación, ocurre a partir de decisiones gubernamentales de localización de equipamientos, obras públicas y vialidades, que se ejecutan tanto con recursos públicos como privados y que se traducen en incrementos de valor en los predios y en los edificios; pero que no son recuperados a favor de la sociedad por la vía del impuesto predial u otros esquemas. De hecho, el predial que recaudan los municipios mexicanos equivale a 0.1% del PIB, en tanto que los países de la OCDE recaudan en promedio 10 veces más (1% del PIB) y Estados Unidos 30 veces (3% del PIB). En adición, destaca la alta dependencia de los municipios de este impuesto, pues la mitad de sus ingresos propios provienen de éste predial<sup>52</sup>.

La baja recaudación del impuesto predial y de otros impuestos relacionados con el mercado inmobiliario, provoca la escasez de recursos locales para mejorar la infraestructura urbana y los espacios públicos. Aunado a lo anterior, los instrumentos de recaudación no constituyen una herramienta para orientar el desarrollo urbano y metropolitano. En este sentido, uno de los retos de la política nacional de desarrollo urbano y vivienda es generar, en conjunto con los gobiernos locales, un esquema de incentivos normativos y tributarios adecuados para el sector inmobiliario. Es el caso de un sistema de impuestos (predial diferenciado y “base suelo”, traslado de dominio, captura de plusvalías, entre otros)<sup>53</sup> que, además de ser una fuente de ingresos.

---

<sup>49</sup> CORETT.

<sup>50</sup> CONAPO. Proyecciones de la población 2010-2050.

<sup>51</sup> Estos cálculos suponen 3 habitantes por vivienda.

<sup>52</sup> IMCO (2012). Índice de Información Presupuestal Municipal 2012. [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/12/iipm\\_2012\\_final.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2012/12/iipm_2012_final.pdf)

<sup>53</sup> El Impuesto Predial Base Suelo, permite simplificar el proceso de cálculo y de recaudación, al establecer los valores a partir de los usos del suelo existentes y potenciales que puede tener un predio. Por su parte, el Impuesto Predial flexible permite aprovechar para orientar para financiar inversiones en renovación y mejoramiento de infraestructura urbana, sirvan para orientar la localización de los desarrollos habitacionales y otras edificaciones, de acuerdo con los planes de desarrollo urbano, atendiendo criterios de densificación y sustentabilidad.

Tanto la regulación jurídica del suelo como los instrumentos tributarios deben convertirse en elementos complementarios en su control, en la localización de la vivienda, especialmente la destinada a la población de menores ingresos y, por tanto, en el crecimiento ordenado de las ciudades.

Objetivo. Generar oferta de suelo para atender las necesidades habitacionales y de infraestructura, especialmente de la población de menores ingresos.

### Estrategias

Identificar, registrar, cuantificar y evaluar las reservas territoriales de los tres órdenes de gobierno, tanto en los perímetros de contención urbana como en los perímetros aledaños a esos. Incentivar el desarrollo de terrenos intraurbanos baldíos y subutilizados, con miras a que se integren a la oferta de suelo. Identificar y rescatar derechos de vía, zonas federales y zonas de riesgo que, a pesar de no tener vocación habitacional, pueden ser útiles para infraestructura y equipamiento. Asimismo, adquirir mediante los gobiernos locales los derechos de vía necesarios, de acuerdo con los planes y programas de infraestructura más significativos el crecimiento urbano. Una reducción de este impuesto, estimula la ocupación de predios vacíos y baldíos dentro de una ciudad y un incremento del mismo desestimula el crecimiento alejado y disperso.

Finalmente, la captura de plusvalías es una estrategia que se aplica en buena parte del mundo (en América Latina destacan Colombia (Ley 388) y Brasil (Estatuto de la Ciudad) y consiste en recuperar para la comunidad urbana, por medio de una estrategia fiscal, los incrementos de valor de los predios que son generados por las decisiones de planificación y/o por las obras públicas. Adicionalmente, la SEDATU considerará otros instrumentos de suelo que permitan avanzar hacia el Nuevo Modelo de Desarrollo Urbano que México requiere.

Fomentar oferta de lotes para la población de menores ingresos que no disponga de otras soluciones habitacionales formales, al tiempo que se impulse la reubicación de las personas asentadas en zonas de riesgo. Propiciar la incorporación de los núcleos agrarios en el mercado de oferta de suelo o de lotes urbanos, por medio del uso de figuras asociativas beneficiosas con otros entes económicos (sociedades cooperativas, empresas mixtas, fideicomisos, etc.), para la creación de proyectos inmobiliarios y urbanísticos destinados a la población de más bajos ingresos.

Aumentar y diversificar las fuentes de financiamiento, tanto públicas como privadas, incluyendo fondos solidarios, bajo una perspectiva de recuperación de costos y de subsidio a los procesos de urbanización popular, por medio de: Productos financieros del Gobierno de la República, con el apoyo de la Banca de Desarrollo, en los que se reconozca la participación de los usuarios en la solución de las necesidades de suelo y servicios.

Esquemas de financiamiento de mediano plazo y subsidio para la adquisición de suelo habilitado y para la regularización territorial, de conformidad con los niveles de ingresos de la población, mediante fondos de apoyo a cajas de ahorro y microfinancieras. Proyectos de inversión conjunta de los tres órdenes de gobierno, dirigidos a la adquisición y habilitación de suelo y al asesoramiento financiero, jurídico, social y técnico de las organizaciones promotoras o ejecutoras de dichos proyectos.

Objetivo. Diseñar nuevos instrumentos normativos, jurídicos y tributarios, así como mejorar los ya existentes para dar certidumbre al uso de suelo y evitar la especulación y subutilización del mismo, así como para incentivar el crecimiento ordenado de las ciudades.

### Estrategias

Modernizar y ordenar los sistemas de registros públicos de la propiedad y los catastros. Definir normas de regulación, control y sanción de los procesos de ocupación territorial irregular (invasiones, lotificaciones distintas a las establecidas en los planes, subdivisiones atípicas, etc.), que establezcan un régimen de responsabilidades y un sistema de sanciones aplicable tanto a funcionarios públicos como a particulares que permitan, fomenten o se beneficien de la acción.

Desarrollar nuevos instrumentos que permitan la reagrupación parcelaria y la transferencia de derechos de uso del suelo, entre otros. Crear instrumentos de permuta de suelo periférico, irregular o de alto riesgo por suelo intraurbano, como mecanismo para la prevención de nuevos asentamientos irregulares y que sirva, además, para detener el crecimiento de cualquier irregularidad. Asimismo, permitir el intercambio o permuta de reservas privadas fuera de los perímetros de contención urbana, por terrenos intraurbanos de propiedad de los gobiernos locales (*swaps* inmobiliarios).

Promover convenios con los gobiernos estatales y municipales para formular o robustecer instrumentos locales de regulación del suelo. Aplicar el derecho de preferencia que tienen los estados y los municipios para adquirir tierras en venta, tanto privadas como ejidales, previo dominio pleno. Este instrumento se articula con el de la expropiación gubernamental de predios y derechos de vía, en caso de que hubiere utilidad pública.

Integrar la política fiscal inmobiliaria con la de desarrollo urbano y vivienda, mediante instrumentos tales como tarifas de uso del suelo y de construcción, así como la puesta en marcha del impuesto predial para elevar la recaudación local y guiar el crecimiento de las ciudades y las intensidades de uso de suelo.

## **Eje 5. Desarrollo Regional Sustentable y Ordenamiento Territorial**

### Retos

La planeación regional es uno de los instrumentos por excelencia en los países que se desarrollan con mayor efectividad. Esto es así porque la planeación responde a la complejidad del desarrollo económico y social en el territorio y a las condiciones ambientales de éste, y porque cada día es más clara la competencia entre grandes ciudades y regiones, no sólo dentro de México, sino en el ámbito global.

En los últimos 20 años, una parte importante de las decisiones de localización de instalaciones y edificaciones fuera de las ciudades ha carecido de orientación y ha obedecido a decisiones sectoriales, sin una visión integrada del territorio y del ambiente. Esto se debió, por un lado, a la ausencia de una política nacional de desarrollo regional, así como de estrategias y programas de desarrollo regional y ordenamiento territorial que guiaran a los sectores respecto a la localización de sus infraestructuras y equipamientos; y, por otro lado, a la falta de un vínculo formal entre las estrategias y programas territoriales y la programación de los recursos públicos.

El resultado es que, en general, cada sector aplica sus recursos en un territorio sin considerar adecuadamente sus vínculos con los otros sectores, ni los impactos en el desarrollo regional, ordenamiento territorial y medio ambiente. Estas limitaciones se reproducen en prácticamente todas las entidades federativas. Las estrategias y programas para el desarrollo regional han perdido vigencia y apoyo gubernamental tanto en el ámbito nacional como en el de las entidades federativas, no obstante haber evidencias claras de la importancia de las regiones en el desarrollo nacional y estatal. Además, las estructuras institucionales, los fideicomisos y fondos creados por los gobiernos de los tres órdenes de gobierno para la planeación del desarrollo regional, operan con dificultades y pocos resultados porque no existen marcos jurídicos ni administrativos apropiados y porque persiste el enfoque sectorial en las decisiones e inversiones públicas, lo que los desvincula del territorio donde se aplican.

La adopción del enfoque sectorial del desarrollo ha contribuido a la agudización de los desequilibrios entre las regiones en México: De acuerdo con la medición oficial de la pobreza, a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el fenómeno de la pobreza extrema afecta en mayor medida a la región Sur-Sureste, particularmente a los estados de Chiapas (32.2%), Guerrero (31.7%) y Oaxaca (23.3%). Por su parte, la menor incidencia de pobreza extrema se registra en Nuevo León (2.4%) el Distrito Federal (2.5%) y Baja California (2.7%)<sup>54</sup>.

En cuanto a recursos hídricos, la región Sur-Sureste cuenta con la mayor disponibilidad de agua; las regiones Noreste y Noroeste son las que mayormente padecen escasez.

---

<sup>54</sup> De acuerdo con la metodología del CONEVAL, una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles (salud, seguridad social, educación, vivienda, acceso a servicios básicos e ingreso), y además se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo (personas cuyo ingreso es tan bajo que, aun si lo dedicaran por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana).

Por esto, la OCDE señala en distintos informes que la planeación regional es un instrumento clave para enfrentar los retos del desarrollo nacional en un contexto de apertura y competencia global. Los enfoques sectorial y regional del desarrollo no deben verse como aproximaciones excluyentes en la formulación de políticas públicas, sino como complementarias. Más aún, éstas deben articularse y compensarse entre sí, sin que alguna prevalezca sobre la otra; el reto es armonizar. En este sentido, el desafío actual parte de recuperar el enfoque regional del desarrollo, de manera que las infraestructuras, los equipamientos, los servicios y, en general, la racionalidad del proceso de desarrollo, se orienten a resolver las necesidades de las regiones y a poner en valor sus recursos y vocaciones. Este enfoque regional contribuye, además, a abordar problemas multifacéticos e intersectoriales como la mitigación de la pobreza, prevención del delito, elevación de la calidad de vida, inclusión social, productividad y competitividad, sustentabilidad y participación social en el desarrollo.

**Objetivo.** Promover un sistema de planeación nacional en el cual la política nacional de desarrollo regional anteceda a la planeación local, de modo que los elementos que se definan en el primer instrumento constituyan la base de la planeación de las entidades federativas.

**Estrategias:**

Construir una nueva Política Nacional de Desarrollo Regional que integre propuestas de desarrollo económico y social cuyo eje y ámbito de aplicación sea el territorio; es decir, una política intersectorial que reconozca las regiones como plataformas para el desarrollo y para elevar la competitividad del país y que represente la visión territorial, mediante los siguientes componentes: Federalismo inteligente e incluyente. El desarrollo regional se construye desde las propias regiones, entendiendo que la realidad es dinámica, heterogénea y multidimensional.

El diálogo, la coordinación y la cooperación entre órdenes de gobierno son indispensables para concebir el desarrollo desde un punto de vista regional. Desarrollo económico sustentable. El desarrollo regional reconoce y valora las diversas potencialidades y vocaciones económicas y sustentables. El máximo aprovechamiento del territorio en términos económicos sólo se puede pensar desde un firme compromiso con el medio ambiente.

Conectividad e infraestructura. El desarrollo regional promueve la comunicación y la movilidad de personas, bienes y servicios como condición necesaria para el desarrollo. Éste sigue siendo un gran reto para regiones como la Sur-Sureste en donde persisten condiciones que mantienen a cientos de comunidades alejadas del resto del país.

Bienestar y prosperidad. El desarrollo regional busca elevar el bienestar de las personas y eliminar desigualdades sociales y económicas. Se tienen que compensar las desventajas de algunos mexicanos, en aras de mejorar la equidad social y el bienestar.



Objetivo. Dar un enfoque territorial al desarrollo nacional y a las políticas sectoriales, consolidando la dimensión de “lo regional” dentro del sistema nacional de planeación, y promoviendo la asociación de gobiernos estatales, en el nivel de las mesorregiones; y de los gobiernos municipales, en el nivel de regiones intermunicipales, con el respaldo del Gobierno de la República.

Estrategias:

Promover que los planes y programas de desarrollo urbano y vivienda incluyan las siguientes dimensiones temáticas: Competitividad y desarrollo económico regional; Inclusión y cohesión social de los sectores de menor ingreso de cada región; Sustentabilidad ambiental de los recursos naturales propios de cada región; Desarrollo urbano y rural integrados y estrategias de desarrollo de los sistemas de enlace (infraestructura, transportes y logística), adecuados a las condiciones regionales.

Consolidar los procesos de planeación del desarrollo en escala mesorregional, mediante el impulso a la formación de instancias y grupos sectoriales y temáticos regionales, bajo el principio de la asociación horizontal voluntaria. Consolidar la dimensión regional de los procesos de programación y control presupuestario del gasto público federal, mediante: El establecimiento de fondos regionales de asignación flexible para financiar las actividades de preinversión asociadas a las carteras regionales de proyectos estratégicos.

La incorporación de fondos para las regiones en el Presupuesto de Egresos de la Federación cuyos recursos, al igual que como sucede con el Fondo Metropolitano, sean asignados a estudios, proyectos y otras acciones orientadas al desarrollo coordinado, ordenado y sustentable de las regiones, mediante un consejo de desarrollo regional para cada región.

La transferencia de recursos de inversión del presupuesto federal sectorizado a fondos regionales de inversión. La formación de Comisiones Especiales Mesorregionales en el Congreso de la Unión. Articular espacios de participación y observación ciudadana en las instancias y grupos regionales de planeación del desarrollo.

Preparar y discutir un paquete legislativo tendiente a consolidar la dimensión regional de las instituciones, de las prácticas de planeación y de la gestión regional del desarrollo en cada entidad federativa, recurriendo a los esquemas de participación ciudadana respectivos. Hacer de los Programas de Desarrollo Regional instrumentos vivos y determinantes para la articulación de iniciativas locales con las nacionales; garantizar la coordinación de los sectores que integran la Administración Pública Federal; dar prioridad a inversiones para una eficiente distribución de los recursos públicos y de los recursos provenientes de los sectores social y privado; y otorgarles una perspectiva de mediano y largo plazo.

Reestructurar los Fideicomisos Regionales, adecuándolos al enfoque regional del desarrollo. El estímulo y apoyo a los proyectos interestatales para el

desarrollo regional, así como el impulso a la actualización del Fondo Regional (FONREGIÓN), permitirá que se consolide como el instrumento fiscal y financiero más importante del país en este ámbito.

Promover el intercambio de experiencias y mejores prácticas entre instancias de desarrollo regional, así como el diseño, formulación y gestión de un sistema nacional de indicadores que permita evaluar avances y retos en materia de desarrollo regional.

## **II. INSTRUMENTOS TRANSVERSALES**

Las ciudades son una de las creaciones más complejas de la humanidad y están siempre en movimiento y transformándose, si a esto se añade el ordenamiento territorial nacional, se amplía la complejidad del sistema de planeación de las regiones y ciudades. Es necesario que para la implementación de los PNDUV, se cuente con una amplia variedad de instrumentos que cubran tanto aspectos de normatividad, organización y participación, como de gestión del suelo y de obra pública, financieros y fiscales, así como de información y comunicación.

La instrumentación y aplicación práctica de los PNDUV se llevará a cabo bajo los siguientes enfoques: Enfoque sistémico- El desarrollo territorial es un proceso complejo, que demanda un enfoque basado en la interacción de sus componentes. El reconocimiento y análisis integrado de las relaciones entre grupos sociales, empresas, instituciones, procedimientos, culturas, y además los elementos del entorno geográfico, político y ambiental, sustentan las mejores posibilidades de transformar la realidad de un ámbito territorial.

Enfoque estratégico- Al igual que en los planes y programas del Sistema Nacional de Planeación, en los planes territoriales (regionales, metropolitanos, urbanos) confluyen elementos sectoriales, plazos temporales y niveles espaciales, aunque con mayor énfasis en la dimensión espacial. Es por esto que una aproximación estratégica a la planeación territorial requiere establecer un ordenamiento coherente entre los diferentes niveles espaciales: desde la Estrategia Territorial Nacional, a los planes y programas regionales, estatales, municipales, metropolitanos, de centros de población y parciales. En este sentido, los del ámbito espacial más amplio, deben definir los usos del suelo, las grandes redes de infraestructura y las acciones más generales, mientras que los de ámbitos territoriales más reducidos, deben ser más específicos en sus disposiciones normativas.

Enfoque de largo plazo. Ningún fenómeno o problema en el territorio, desde su escala nacional hasta la local, puede ser resuelto en plazos breves. La complejidad de los fenómenos urbanos y regionales y la variedad de actores que intervienen, hace de las gestiones para atenderlos procesos que requieren tiempo y atención prolongada. Los periodos constitucionales de gobierno y la falta de continuidad de los proyectos, son barreras para planear con visión de largo plazo, por lo que es necesario reestructurar el sistema de planeación

territorial a fin de que las estrategias y los proyectos en ciudades, metrópolis y regiones trasciendan los cambios de la administración pública.

A continuación se enlistan los instrumentos transversales que contribuyen al logro de los objetivos de los PNDUV bajo los distintos ejes en los que se basa este documento.

1. Reestructura del sistema de planeación territorial. Se reestructurará el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con los gobiernos estatales y municipales, a fin de que los planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial:

- Tengan el carácter de Ley o de un instrumento jurídico de aplicación general.
- Incluyan carteras de proyectos y los instrumentos para ejecutar el plan o programa.
- Se elaboren, ejecuten y evalúen con la participación corresponsable de la sociedad y tengan una difusión adecuada en las ciudades.
- Incorporen una perspectiva de largo plazo e integralidad, en el sentido de orientar el desarrollo social y económico en el territorio, definiendo los usos e intensidades del suelo y las densidades respetando las condiciones del medio ambiente.
- Se basen en procedimientos rigurosos para su elaboración y eventual modificación, y tengan consecuencias jurídicas por su incumplimiento o alteración.
- Cuenten con mecanismos de evaluación y seguimiento en los que participen las nuevas estructuras institucionales propuestas (institutos de planeación, consejos consultivos, observatorios).
- Establezcan programas permanentes de intercambio de buenas prácticas y de capacitación de los funcionarios a cargo de la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

Los planes y programas metropolitanos y regionales precederán a los municipales y serán elaborados de manera conjunta y coordinada por las entidades federativas y los municipios involucrados. Asimismo, los programas sectoriales deberán reflejarse en los regionales y metropolitanos.

## **2. Coordinación interinstitucional**

Es necesario promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los tres órdenes de gobierno, para transitar efectivamente hacia un modelo de desarrollo urbano y regional sustentable e inteligente. En este sentido se propone:

- Fortalecer la coordinación interinstitucional en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda (además del desarrollo agrario), en línea con el mandato de la recientemente creada SEDATU.
- Llevar a cabo los cambios necesarios en la estructura del aparato público para dejar claras las responsabilidades y atribuciones de las dependencias

y entidades federales en materia de ordenamiento del territorio nacional, desarrollo regional y el de ciudades y metrópolis.

- Promover, por medio de las reformas legislativas necesarias, que los gobiernos estatales y municipales especifiquen las atribuciones y responsabilidades que les competen en estas materias.

- Impulsar con los estados y municipios una estrategia para simplificar y homologar procedimientos de autorización y municipalización de los programas de vivienda.

- Establecer programas y estrategias de capacitación y de certificación de funcionarios responsables en materia de desarrollo urbano y vivienda, conjuntamente con las autoridades de las entidades federativas y de los municipios involucrados.

- Crear organismos de gestión y fideicomisos para realizar grandes proyectos de ocupación y desarrollo de los polígonos en predios vacíos dentro de las ciudades y metrópolis, así como para consolidar sus periferias y para proyectos integrales de transporte masivo y no motorizado.

### **3. Participación social efectiva.**

A efecto de ampliar la participación de las diferentes instancias de gobierno y de la sociedad, es necesario considerar la creación y continuidad de estructuras institucionales:

- La reinstalación del Consejo Nacional de Vivienda, ampliando su área de injerencia al desarrollo urbano y al ordenamiento del territorio, como instancia plural de consulta y asesoría del Gobierno de la República. De igual manera, se promoverá que las entidades federativas conformen sus propias estructuras institucionales en estas materias.

- Crear el Consejo Consultivo para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, como órgano de consulta, opinión y deliberación, integrado por reconocidos expertos en estas materias.

- Se promoverá la creación del Observatorio Nacional para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, como instancia de información, seguimiento de la evolución de los fenómenos y problemas territoriales y de acompañamiento de las políticas y proyectos de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, con amplias capacidades para divulgar todo lo relativo al sistema de planeación territorial del país. Se promoverá también la creación de observatorios regionales, urbanos y metropolitanos.

- En este contexto ha de integrarse el Sistema Nacional de Información e Indicadores para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, que incluya los elementos para certificar planes, programas y proyectos de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, de manera que éste sea un referente para el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas.

- Formar institutos de planeación participativos, como instrumentos de actuación corresponsable de la sociedad con el gobierno, para elaborar, dar seguimiento y evaluar planes y programas territoriales con la participación de la sociedad.

#### **4. Modernización del marco jurídico**

El marco jurídico vigente está compuesto de instrumentos normativos con distintos ámbitos de aplicación (federal, estatal o municipal), que entrañan diversos criterios para la solución de conflictos entre normas (leyes generales o especiales) y que no contribuyen a la armonía normativa. La implementación de los PNDUV debe darse bajo un esquema de concierto normativo, en el que las facultades en materia urbana y de vivienda de los tres órdenes de gobierno estén alienadas a sus objetivos y sean congruentes con los instrumentos y políticas que desarrollen para alcanzarlos.

La gran Reforma Urbana que plantean los PNDUV obliga a repensar las facultades que hoy en día concentra cada orden de gobierno, revisar su efectividad y proponer alternativas de cambio y mejora que culminen en ciudades más productivas, sustentables y modernas, que incrementen la calidad de vida de la población en general. Específicamente, se propone:

- Promover una nueva legislación de aplicación general que sirva de tótem normativo y vinculante para los órdenes de gobierno. La idea es que las atribuciones que cada ámbito de gobierno posee, cuenten con una referencia jurídica que oriente su aplicación (por ejemplo, la elaboración del Plan o Programa de Desarrollo Urbano Municipal seguiría siendo competencia del Ayuntamiento pero se incorporaría algún mecanismo que garantizara su compatibilidad y congruencia con otros instrumentos de planeación similares del Estado y del Gobierno de la República).
- Desarrollar un marco reglamentario o secundario que dé sentido y aplicación a la legislación general. Se debe reducir el espacio para las interpretaciones y acotar la discrecionalidad; la certeza jurídica es de gran utilidad para los actores del sector.
- Promover la homogeneidad normativa en materia administrativa. La diversidad de disposiciones administrativas y reglamentarias en los distintos órdenes de gobierno es también otra realidad.
- Analizar y promover la discusión sobre la conveniencia de incorporar el ámbito metropolitano al marco constitucional, como un nuevo orden de gobierno o bien como una instancia obligatoria de coordinación entre órdenes de gobierno involucrados.
- Desarrollar Normas Oficiales Mexicanas, Normas Mexicanas y/o lineamientos necesarios para estandarizar las acciones de desarrollo

urbano, vivienda y ordenamiento territorial, dándoles sustento jurídico mediante la nueva legislación.

## **5. Financiamiento**

La efectividad de los PNDUV depende en buena medida de la disponibilidad suficiente y oportuna de recursos presupuestales y financieros. Es por esto que en materia de financiamiento se busca:

- Establecer, junto con los gobiernos estatales y municipales, un banco de proyectos por medio del cual se identifiquen aquellas acciones que darán viabilidad a la Política Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda del país. Entre los proyectos a considerar figuran las infraestructuras de movilidad urbana, la adquisición de derechos de vía, los proyectos de provisión de agua y drenaje, el mejoramiento de infraestructuras obsoletas y la recuperación de centros urbanos, entre otros.

- Dar prioridad, mediante un mecanismo de calificación intersectorial, encabezado por la SEDATU, a las obras federales en materia de desarrollo urbano y vivienda, con el propósito de hacer más eficiente el uso de los recursos públicos.

- Plantear instrumentos creativos para el financiamiento de los proyectos a ejecutar, considerando entre las alternativas de financiamiento:

- Recursos presupuestales. Gestionar en el Presupuesto de Egresos de la Federación proyectos de desarrollo urbano y vivienda a ser financiados, promoviendo que las entidades federativas y los municipios incorporen el financiamiento de dichos proyectos en sus propios mecanismos presupuestales. Orientar el financiamiento de la banca de desarrollo (por ejemplo, BANOBRAS y SHF) y de fideicomisos públicos (como el Fondo Nacional de Infraestructura

- FONADIN-) a proyectos prioritarios para el cumplimiento de los objetivos de los PNDUV.

- Financiamiento mixto. Aprovechar los mecanismos para el desarrollo de proyectos, la ejecución de obras y la prestación de servicios de largo plazo, por parte de asociaciones en tre instancias del sector público y del sector privado, conforme a lo dispuesto en la Ley de Asociaciones Público Privadas.

- Recursos privados. Incentivar la inversión de particulares en actividades tradicionalmente a cargo del sector público.

- Concesiones. Recurrir, cuando sea pertinente, a esquemas de concesiones de manera que los particulares puedan ejecutar obras y/o prestar servicios públicos, sin que el sector público incurra en costos de obra, mantenimiento, cobro, etcétera.

- Recursos internacionales. Buscar el apoyo de organismos multilaterales o agencias de desarrollo internacionales para el financiamiento de proyectos de desarrollo urbano y vivienda.

- Diseñar mecanismos de financiamiento que permitan la planeación y ejecución de obras, proyectos y acciones a largo plazo, trascendiendo incluso los periodos constitucionales de los gobiernos municipales.

Los presupuestos multianuales o la contratación de deuda que tengan sustento en los ingresos propios de los municipios y en cuya aprobación participen las legislaturas de los Estados, son alternativas que pueden ensayarse para garantizar la suficiencia de recursos en el tiempo.

- Fortalecer en el ámbito local la recaudación del impuesto predial y modernizar las áreas de catastro, incentivando su especialización.

## **6. Seguimiento y Evaluación**

Es importante contar con mecanismos de seguimiento y evaluación orientados a conocer el grado de avance de los objetivos que aquí se plantean; esto con el fin de confirmar la eficacia de las pautas de acción propuestas o, en su caso, tener elementos para modificarlas.

En la escala particular de los PNDUV, este ejercicio se debe realizar con una participación plural del gobierno y de la sociedad civil en todas sus fases, con base en:

- La construcción de un tablero de indicadores con sus respectivas líneas base y metas, que provean información periódica acerca del cumplimiento de los objetivos y estrategias planteados en estos documentos. Dicho tablero de indicadores, a cargo de la SEDATU, será una fuente de información continua para los que toman decisiones de la política nacional de desarrollo urbano y vivienda, generando los insumos para un adecuado seguimiento del sector, así como para su evaluación.
- Un mayor alcance del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV), con el fin de que también integre información relevante en materia de desarrollo urbano y sea una herramienta eficaz para la planeación, instrumentación y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- El aprovechamiento de información complementaria generada por instancias independientes como los Observatorios Urbanos del país, vinculados al Observatorio Urbano Global de la ONU, para contar con un análisis más completo del sector.
- La vinculación de los sistemas de información, seguimiento y evaluación con la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad por parte del sector público.

- El fomento a que se repliquen estas prácticas de recolección, procesamiento y análisis de información relevante en entidades federativas y municipios.
- La generación de estímulos y reconocimientos a las mejores prácticas en materia de desarrollo urbano y vivienda, buscando que éstas reproduzcan en el ámbito nacional; un ejemplo, es el Premio Nacional de Vivienda cuyo alcance puede ampliarse al ámbito del desarrollo urbano.





# **INFORME DE RIESGOS GLOBALES 2015**

## **INFORME DE RIESGOS GLOBALES 2015\***

---

\* Resumen ejecutivo del Informe de Riesgos Globales 2015, consultado el 07 de mayo de 2015 en la URL: <http://reports.weforum.org/global-risks-2015/wp-content/blogs.dir/68/mp/files/pages/files/grr15-executivesummary-spanish.pdf>

El Foro Económico Mundial (WEF) realizó el informe Riesgos Globales 2015, con el cual se completa una década en la que se han destacado los riesgos a largo plazo más importantes a nivel internacional, basándose en las perspectivas de expertos y dirigentes mundiales. El informe subraya las posibles causas, así como posibles soluciones, de los riesgos globales. Se presentan los 28 riesgos globales clasificados en las siguientes categorías: económicos, medioambientales, sociales, geopolíticos y tecnológicos. También se examinan los factores que propician estos riesgos, divididos en 13 tendencias. Asimismo, señala algunas iniciativas para hacer frente a los principales retos, que se espera inspiren la colaboración entre empresas, gobiernos y sociedad civil. Un riesgo global es un evento o condición inciertos que, de ocurrir, pueden tener un importante efecto negativo para varios países o sectores en los siguientes diez años. Definiendo tendencia como un patrón a largo plazo que tiene lugar actualmente y que podría intensificar los riesgos globales y/o modificar la relación entre ellos.

De acuerdo con el informe, a 25 años de la caída del Muro de Berlín, el informe Riesgos Globales 2015 constata que los “conflictos entre Estados” constituyen una vez más la preocupación más urgente. Sin embargo, el año 2015 se distingue del pasado por el incremento de los riesgos tecnológicos, en particular los ataques cibernéticos, y las nuevas realidades económicas.

### **Cartografía de los riesgos globales de 2015**

El Global Risks Landscape, un mapa de los riesgos globales más probables y con más repercusión, constata que, 25 años después de la caída del Muro de Berlín, los "conflictos entre Estados" constituyen una vez más la preocupación más acuciante. Sin embargo, el año 2015 se distingue claramente del pasado por el incremento de los riesgos tecnológicos, en particular los ataques cibernéticos, y las nuevas realidades económicas, lo que nos recuerda que las tensiones geopolíticas se presentan en un mundo muy diferente al que existía antes. La información se expande en un instante por todo el mundo y las nuevas tecnologías han incrementado la influencia de nuevos actores y nuevas maneras de hacer la guerra. Al mismo tiempo, las advertencias formuladas en el pasado acerca de posibles catástrofes ambientales han comenzado a manifestarse; sin embargo, se han hecho muy pocos avances, como lo refleja la aguda preocupación por la falta de adaptación al cambio climático y las incipientes crisis del agua que se recogen en el informe de este año.

Estos diversos retos multisectoriales pueden amenazar la estabilidad social, que se considera el problema más interconectado con los demás riesgos de 2015, y se ve agravado además por unas débiles finanzas públicas y el pertinaz desempleo que son legado de la crisis económica mundial. El tema central de la profunda inestabilidad social pone de manifiesto una importante paradoja que arde incandescentemente desde la crisis, pero que surge de

forma prominente en el informe de este año. Los riesgos globales trascienden las fronteras y esferas de influencia, y exigen que las partes interesadas cooperen entre ellas; sin embargo, estos riesgos también amenazan con socavar la confianza y colaboración necesarias para adaptarse a los retos del nuevo contexto mundial.

Sin embargo, el mundo no está suficientemente preparado para un entorno de riesgos cada vez más complejos. Por primera vez, el informe presenta reflexiones sobre este tema a nivel regional: la inestabilidad social es uno de los tres riesgos globales para los que Europa, América Latina y el Caribe, Oriente Medio y el Norte de África se encuentran menos preparados. También destacan otros riesgos en el ámbito social, que van desde la falta de planificación urbana en el sur de Asia hasta las crisis del agua en Oriente Medio y el Norte de África. Y la incapacidad para hacer frente al persistente desempleo, que constituye un riesgo destacado en relación con la inestabilidad social, es una importante preocupación en Europa y el África Subsahariana.

La Global Risks Perception Survey 2014 reunió las opiniones de casi 900 miembros de la comunidad multilateral del Foro Económico Mundial entre julio y septiembre de 2014. Al igual que en años anteriores, la segunda parte del informe examina tres constelaciones de riesgos que se basan en los resultados de la encuesta. En 2015, son:

La interacción entre la geopolítica y la economía: Las interconexiones entre la geopolítica y la economía se están intensificando debido a que los Estados hacen un mayor uso de los instrumentos económicos, desde la integración regional y los acuerdos comerciales hasta las políticas proteccionistas y las inversiones transfronterizas, para afianzar su poder geopolítico relativo, lo que amenaza con socavar la lógica de la cooperación económica mundial y posiblemente todo el sistema internacional basado en el derecho.

La urbanización en los países en desarrollo: El mundo se encuentra en medio de una importante transición de la vida predominantemente rural a la vida urbana, y las ciudades asiáticas y africanas son las que crecen con mayor rapidez. Si se gestiona correctamente, esta transición generará innovación e impulsará el crecimiento económico. Sin embargo, nuestra capacidad para hacer frente a una serie de riesgos globales, como el cambio climático, las pandemias, el descontento social, las amenazas cibernéticas y la construcción de infraestructuras, dependerá en gran parte de la manera en que se gobiernen las ciudades.

La gobernanza de las nuevas tecnologías: Los cambios tecnológicos avanzan con más rapidez que nunca. Disciplinas como la biología sintética y la inteligencia artificial están creando nuevas capacidades fundamentales que ofrecen grandes posibilidades para resolver los problemas más urgentes del mundo. Al mismo tiempo plantean riesgos difíciles de prever. Los mecanismos de supervisión deben establecer un equilibrio más eficaz entre los posibles beneficios y las demandas comerciales mediante un examen más exhaustivo de las cuestiones éticas y los riesgos a medio y largo plazo, tanto económicos, como ambientales y sociales.

La mitigación de los riesgos globales, nuestra preparación para hacerles frente y el desarrollo de resiliencia contra los mismos es un proceso largo y complejo, algo que a menudo se reconoce en la teoría, pero resulta difícil en la práctica. En vista de ello, en la tercera parte se exponen tres iniciativas prometedoras o de eficacia comprobada creadas para responder a los fenómenos meteorológicos extremos y la adaptación al cambio climático. El modelo de la cuenca hidrográfica Murray-Darling en Australia propone métodos innovadores de gestión del agua que actualmente se adaptan para su uso en otras partes del mundo. La Resilient America Roundtable ayuda actualmente a algunas comunidades locales de los Estados Unidos a comprender de qué forma podrían verse afectadas por los diferentes riesgos y, a continuación, a formular estrategias de resiliencia. ZÜRS Public, que forma parte de un extenso programa de gestión de inundaciones en Alemania, es una colaboración entre el sector público y el privado que desde hace algunos años ha servido de instrumento para comunicar a particulares y empresas su exposición a los riesgos de inundación.

En los últimos diez años, el informe Global Risks ha dado a conocer los peligros derivados de la interconexión entre riesgos globales, y ha pedido insistentemente la colaboración multilateral para hacerles frente. Al ofrecer una amplia sinopsis que va desde la identificación y la evaluación de los riesgos hasta las prácticas para hacerles frente —del "qué" al "cómo"—, el informe de este año pretende presentar la serie de reflexiones para los responsables de la toma de decisiones más exhaustiva que ha reunido en sus diez años de historia.



**PERSPECTIVAS ECONÓMICAS  
MUNDIALES:  
TENER ESPACIO FISCAL Y UTILIZARLO**



**PERSPECTIVAS ECONÓMICAS MUNDIALES:  
TENER ESPACIO FISCAL Y UTILIZARLO<sup>55</sup>**

---

<sup>55</sup> Resumen ejecutivo del Informe “Perspectivas Económicas Mundiales”, Banco Mundial, 13 de enero de 2015, consultado el 07 de mayo de 2015 en la URL:

El crecimiento económico mundial de 2014 fue inferior a lo esperado inicialmente, manteniendo el patrón de resultados decepcionantes que ha mostrado en los últimos años. La expansión de la economía repuntó solo marginalmente en 2014, de 2,5 % en 2013 a 2,6 % ese año. Más allá de estas cifras generales, se manifiestan tendencias cada vez más divergentes en los principales mercados. Mientras que la actividad cobró impulso en Estados Unidos y en el Reino Unido con el saneamiento de los mercados laborales y la extrema flexibilidad de la política monetaria, la recuperación ha sido inestable en la zona del euro y en Japón debido a la crisis financiera persistente, la cual está estrechamente vinculada con los cuellos de botella estructurales. China, en tanto, está pasando por una desaceleración dirigida cuidadosamente. El magro crecimiento en otros países en desarrollo durante 2014 es un reflejo de la débil demanda externa, pero también de la contracción de la política económica, las incertidumbres políticas y las restricciones por el lado de la demanda en las diversas economías.

Hay diversas fuerzas importantes que están impulsando las perspectivas mundiales: bajos precios de las materias primas, tasas de interés persistentemente moderadas, pero políticas monetarias crecientemente divergentes en las principales economías, y un comercio mundial deprimido. No obstante, la marcada caída en los precios del petróleo desde mediados de 2014 fortalecerá la actividad mundial y ayudará a compensar algunos acontecimientos negativos para el crecimiento en las naciones en desarrollo que son importadoras netas de petróleo. En particular, menguarán las perspectivas de crecimiento en los países exportadores de crudo, situación que tendrá importantes repercusiones regionales.

En términos generales, se espera que el crecimiento mundial repunte levemente a 3 % en 2015 y que su promedio bordee el 3,3 % hasta 2017. Es probable que en los países de ingresos altos, la expansión alcance el 2,2 % en el período 2015-17 (a partir del 1,7 % en 2014), gracias a la recuperación gradual de los mercados del trabajo, el retroceso en la consolidación fiscal y los costos financieros aún bajos. En las economías en desarrollo, se prevé que el desarrollo se acelerará gradualmente de 4,4 % en 2014 a 4,8 % en 2015 y 5,4 % en 2017, a medida que se reduzcan las dificultades internas que frenaron el crecimiento en 2014 y se consolide lentamente la recuperación de los países de ingresos altos. Los precios más bajos del petróleo contribuirán a acentuar las perspectivas divergentes que enfrentarán los países exportadores e importadores de crudo, en particular en 2015. Esta lenta recuperación mundial enfrenta riesgos significativos que inclinan la balanza desfavorablemente.

La inestabilidad de los mercados financieros, agravada por el riesgo de que las condiciones de liquidez se deterioren en forma repentina, podría incrementar bruscamente los costos de endeudamiento para los países en desarrollo. Esto sería un acontecimiento muy indeseable luego de los varios años de fuerte emisión de bonos en los mercados de capitales de los países en desarrollo.

Una intensificación de las tensiones geopolíticas, episodios de volatilidad en los mercados de productos básicos o dificultades financieras en los principales mercados emergentes podrían llevar a una nueva evaluación del perfil de riesgo. El comercio mundial podría debilitarse aún más en el caso de un prolongado período de estancamiento o deflación en la zona del euro o en Japón. Por último, aunque es poco probable dado los importantes elementos de amortiguamiento insertos en las políticas de China, una desaceleración aún más pronunciada en su crecimiento podría desencadenar la emergencia desordenada de vulnerabilidades financieras, lo cual tendría repercusiones fuertes para la economía mundial.

El motor de las perspectivas mundiales y sus riesgos asociados plantean grandes desafíos para la política económica. En los países de ingreso alto, la recuperación es aún frágil y exige una política monetaria y fiscal flexible que apoye el crecimiento, pero que esté acompañada de planes de consolidación y reformas estructurales concretas a mediano plazo. En los países en desarrollo, la contracción del financiamiento global podría reducir los flujos de capital y derivar en depreciaciones adicionales de las monedas. Si bien esta depreciación puede fortalecer las exportaciones y ayudar a los ajustes en cuenta corriente, podría debilitar las situaciones patrimoniales y menguar los efectos antiinflacionarios de la caída en los precios de los productos básicos. En consecuencia, algunos bancos centrales de economías en desarrollo deberán ponderar la aplicación de medidas de política monetaria para apoyar el crecimiento con respecto a aquellas requeridas para estabilizar la inflación y las monedas o mejorar la estabilidad del sistema financiero.

También se puede considerar la adopción de estímulos fiscales en el caso de que ocurra una fase de desaceleración aguda. En la práctica, sin embargo, la aplicación de la política fiscal como herramienta de política económica anticíclica puede verse restringida por la falta de espacio fiscal que limite la posibilidad de usar estímulos fiscales y su eficacia. Tanto los países de ingreso alto como aquellos en desarrollo deben emprender reformas estructurales integrales, entre otras en el mejoramiento de las instituciones y la infraestructura pública, para fomentar el crecimiento y la creación de empleos. Esto ayudará a elevar el crecimiento a las tasas requeridas para alcanzar las metas de reducción de la pobreza fijadas para 2030.

### **Espacio fiscal**

¿Será la política fiscal capaz de respaldar eficazmente la actividad cuando sea necesario? Durante las tres últimas décadas, la política fiscal de los países en desarrollo se ha transformado cada vez más en herramienta anticíclica. El amplio espacio fiscal que se había acumulado antes de la crisis financiera global no solo ha permitido que estas naciones implementen estímulos fiscales durante la crisis, sino además aumentó la eficacia de estos estímulos en apoyar el crecimiento, ya que los multiplicadores fiscales suelen ser más altos en países con mayor espacio fiscal.

Sin embargo, los equilibrios fiscales aún no han recuperado sus niveles estabilizadores de la deuda en muchos países en desarrollo. Es probable que

esta situación haya aminorado la eficacia de la política fiscal al reducir los multiplicadores fiscales en cerca de la tercera parte de sus niveles previos a la crisis. A mediano plazo, muchas naciones necesitan reconstruir sus amortiguadores fiscales y restablecer la sostenibilidad fiscal. La velocidad en la que pueda hacerse esto dependerá de una serie de factores específicos para cada país. Estos factores incluyen tanto las condiciones cíclicas como las limitaciones en materia de política monetaria, como la acumulación de endeudamiento del sector privado posterior a la crisis o la todavía elevada inflación en varios países en desarrollo, entre otros. Las disposiciones institucionales bien diseñadas y convincentes —como normas fiscales, fondos de estabilización y marcos de gasto a mediano plazo— pueden ayudar a reconstruir el espacio fiscal y fortalecer los resultados de las medidas aplicadas al permitir la aplicación de estímulos fiscales y de programas de reducción de la pobreza de mayor alcance y más efectivos.

### **Comercio deprimido**

¿Cuáles son las causas e implicancias de la reciente caída en los precios del petróleo? Luego de cuatro años de estabilidad en torno a los US\$105/barril, los precios del crudo cayeron marcadamente desde junio de 2014. Una serie de factores explican esta caída reciente: varios años de sorpresas en la oferta y en la demanda de petróleo que han empujado sus precios al alza y a la baja, respectivamente, desarrollo de algunos riesgos geopolíticos que han amenazado la producción y así cambiaron los objetivos en materia de medidas de políticas de la OPEC, y apreciación del dólar de EE.UU. Aunque resulta difícil determinar con exactitud la importancia relativa de estos factores, aquellos relacionados con la oferta parecen haber dominado. Si se mantienen, los precios más bajos contribuirán a mejorar el crecimiento mundial y traducirse en desplazamientos reales considerables en los ingresos desde los países exportadores de petróleo hacia los importadores.

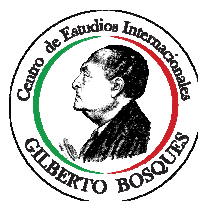
Para estos últimos, los bajos precios del crudo apoyarán la actividad y reducirán las presiones inflacionarias, externas y fiscales. Por otra parte, las economías exportadoras de crudo se verán afectadas adversamente al debilitar sus saldos fiscales y externos y reducir la actividad económica. Sin embargo, los precios bajos del petróleo implican una importante oportunidad, limitada en el tiempo, para reformar los impuestos sobre la energía y los subsidios al petróleo, que en varios países en desarrollo son considerables.

¿Por qué el comercio mundial ha sido tan flojo en los años posteriores a la crisis? En efecto, creció a menos del 4 % anual durante el período 2012-14, muy inferior al alza anual promedio de alrededor del 7 % previo a la crisis. Si hubiera seguido expandiéndose a su tendencia histórica, habría sido casi 20% superior a su nivel real en 2014. La desaceleración del comercio mundial ha sido impulsada tanto por factores cíclicos, en especial la baja demanda persistente de importaciones en las economías de ingresos altos, como por factores estructurales, entre otros la cambiante relación entre comercio e ingresos. De manera específica, el comercio mundial se ha vuelto menos sensible a cambios en el ingreso mundial debido a la expansión más lenta de

las cadenas de suministro mundiales y un desplazamiento de la demanda hacia artículos con menos intensidad de elementos importados.

### **Remesas**

¿Pueden las remesas ayudar a estabilizar el consumo? Se proyecta que los flujos de remesas hacia las economías en desarrollo seguirán expandiéndose, mientras que los flujos de capital privado podrían moderarse en la medida en que las tasas globales de interés comiencen a aumentar o que el crecimiento de las economías en desarrollo se mantenga deprimido. Habitualmente, las remesas son una fuente de financiamiento externo más estable que está menos correlacionada con el ciclo interno que otros tipos de flujos privados. Por ejemplo, durante las interrupciones súbitas de ingresos en el pasado, cuando los flujos de capital hacia los países en desarrollo cayeron en promedio 25 %, las remesas aumentaron en 7 %. Debido a estas tendencias, las remesas hacia los países en desarrollo fuertemente dependientes pueden ayudar a aminorar las restricciones de liquidez, mejorar el acceso a servicios financieros y uniformar el consumo de los hogares, en especial durante períodos de problemas financieros.



**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES**

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera  
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030  
México, D.F.  
+52 (55) 5130-1503