

# IDENTIFICACIÓN DE MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO PARA LAS ESTRATEGIAS AMBIENTALES DEL DISTRITO FEDERAL

Centro Mario Molina

2011

## Resumen

En el presente estudio se realizó un análisis longitudinal y presupuestal de los programas del Gobierno del Distrito Federal en materia de política ambiental durante el periodo 2000-2009. A través de una revisión teórica y un análisis práctico de casos a nivel internacional, el estudio exploró además los instrumentos económicos que cumplen el doble propósito de reducir externalidades ambientales en el ámbito urbano y generar recursos para las estrategias ambientales de las ciudades.

Ambas perspectivas confluyen en un portafolio de propuestas de políticas públicas, instrumentos económicos y mecanismos de financiamiento para garantizar el éxito de los programas y acciones ambientales que ejecuta el Gobierno del Distrito Federal.

## 1 INTRODUCCIÓN

La Ciudad de México se fijó la meta de convertirse en la urbe más verde de América Latina; para ello asumió el compromiso de preservar y hacer un uso sustentable de los recursos naturales mediante el despliegue de estrategias, políticas, programas y acciones concretas en materia ambiental. Sin embargo, en ocasiones, la implementación íntegra de estos planes se ha visto coartada por la existencia de capacidades financieras limitadas, dificultando la continuidad, amenazando la integridad y mermando la efectividad de las estrategias ambientales del Gobierno del Distrito Federal (GDF).

Esto pone en riesgo la viabilidad de la vida económica, política y social en la ciudad, donde los patrones demográficos y la intensificación de la actividad económica colocan un creciente estrés sobre los recursos y servicios ambientales. La imposibilidad de suspender o debilitar las estrategias ambientales de la Ciudad de México demanda la búsqueda de instrumentos económicos, esquemas de colaboración e instituciones que permitan diversificar y fortalecer la red de financiamiento para el sector ambiental.

## 2 OBJETIVO

El objetivo principal del estudio consistió en plantear una serie de propuestas de política ambiental y económica. Dichas medidas tienen como prioridad



cumplir la doble función de reducir externalidades ambientales en el ámbito urbano e inyectar independencia presupuestal a las estrategias ambientales de la Ciudad de México.

## 3 METODOLOGÍA

La integración de las propuestas de instrumentos económicos para las estrategias ambientales del GDF se basó en cuatro instrumentos principales. El primero consistió en un análisis sobre la evolución del presupuesto público del GDF para el periodo 2000-2009, el cual se concentró en el ingreso y gasto públicos relacionados al desarrollo sustentable de la ciudad. El segundo integró un análisis programático de las diversas iniciativas del GDF en el sector de medio ambiente,

enfaticando algunos de los programas de mayor relevancia contenidos en la Agenda Ambiental 2007-2012.

En tercer lugar, se llevó a cabo un análisis económico de tipo teórico que profundizó en el carácter y categorización de diversos instrumentos económicos que pueden utilizarse para internalizar los costos ambientales y penalizar actividades relacionadas con el desperdicio y la contaminación; no obstante, también se contemplaron aquellos que actúan como incentivos para la corrección de patrones insostenibles de producción y consumo.

El cuarto instrumento fue un análisis comparado a nivel internacional, el cual se enfocó en estudios de caso sobre los instrumentos empleados por diversas ciudades para solventar sus estrategias ambientales. El análisis transversal de las herramientas, resultados ambientales, costos y beneficios económicos, así como los co-beneficios en dichas ciudades permitió identificar mejores prácticas a nivel internacional y nutrir el proceso de diseño de las propuestas para la Ciudad de México.

## 4 RESULTADOS

El análisis del presupuesto del GDF reveló que la Secretaría de Medio Ambiente recibe sólo 1% de los ingresos totales. Un análisis más específico del ejercicio de estos y otros egresos del GDF permitió detectar la existencia de desequilibrios financieros entre los recursos que se destinan a servicios e infraestructura relacionados con el manejo de los recursos naturales, y los ingresos que se perciben por los mismos conceptos.

Por ejemplo, en el rubro “agua”, el gasto ejercido para garantizar el suministro de agua potable y el saneamiento de aguas residuales fue 2.3 veces superior a los ingresos captados por la prestación del servicio de agua potable y drenaje en 2009. Sin embargo, según la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA), la tarifa del Distrito Federal para el sector doméstico es la 13<sup>a</sup> más baja en el país.

En el rubro “residuos”, si bien el GDF destina anualmente 80.6 pesos per cápita para el manejo de la basura, sólo ingresa 1.35 pesos. Sin embargo, existe una cuota informal que la población cubre. Asumiendo que 75% hogares en el DF pagan una “propina” promedio de \$5.00 pesos semanales a los recolectores de basura, los capitalinos pagan más de 40 Mdp al mes por la recolección de sus residuos, mismos que no llegan al erario público.

Finalmente, se encontró que, a pesar de ingresar ca-

si 7 mil 300 Mdp por el uso de vehículos, sólo 90 Mdp son destinados a programas para mejorar la calidad del aire. Estas fallas presupuestales impactan en las capacidades de la ciudad para invertir en infraestructura y tecnologías hídras con visión de largo plazo, previenen la profesionalización de los servicios de residuos y transporte público, y sobre todo, coartan las capacidades para dar seguimiento a los programas ambientales.

El análisis longitudinal de los recursos asignados a políticas públicas ambientales muestra que, a pesar de que el GDF cuenta con gran cantidad de programas, estos carecen de sinergia y fuentes estables de financiamiento. Se percibe una intermitencia en la ejecución de acciones y montos asignados del sector ambiental.

## 5 CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Como resultado del diagnóstico para la Ciudad de México y el análisis de mejores prácticas a nivel internacional, se identificó un portafolio de instrumentos económicos a considerar para el financiamiento de las estrategias ambientales del GDF. Entre las iniciativas más destacables se encuentran:

- **Cuota sobre el precio final de venta de gasolin.** Establecimiento gradual de una cuota sobre el precio del litro de las gasolin (Magna y Premium) y diesel <sup>1</sup>. El gravamen será recaudado por medio de un convenio GDF – SHCP, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal. Los ingresos recaudados deberán ser redirigidos a mejorar y elevar el servicio de transporte público.

*Propuesta 1.* Agregar una cuota de 36 centavos sobre la gasolina Magna, 43.92 centavos sobre la Premium, 29.88 centavos sobre el Diesel. Recaudación: 1,464 Mdp. Con base en los datos que publica anualmente la OCDE sobre la elasticidad-precio de los combustibles en México, este instrumento generaría una disminución en el consumo de 2.8% en Magna, 3.1% en Premium y 0.9% en diesel en el corto plazo (1 año). La reducción en el largo plazo (10 años) sería de 5.4%, 5.8% y 2.4% respectivamente. Bajo el escenario de largo plazo, esto se traduciría en una reducción acumulada de 7 Mton de CO<sub>2</sub>, con 10% de aumento en

<sup>1</sup>Esto se traduciría en un aumento del precio de la gasolina Magna de 87%, en la gasolina Premium de 72% y en el Diesel de casi 300%

el servicio de transporte público.

*Propuesta 2.* Reducción de 10% en el consumo de combustibles en el largo plazo. Se propone un incremento adicional mensual de 0.03 pesos para gasolina Magna y Premium, así como uno similar de 0.04 pesos sobre el diesel. Recaudación en el largo plazo: 4,300 Mdp. Reducción de emisiones esperada: 8 Mton de CO<sub>2</sub>. Aumento en el servicio de transporte público: 13%.

- **Continuar con el alza en las tarifas de agua.** El alza actual de la tarifa sólo cubre 27% del actual déficit de 3,691 Mdp. Es necesario contemplar apoyos dirigidos para zonas populares.
- **Descuento tarifario por ahorro doméstico de agua.** Establecer un mecanismo que compare el consumo bimestral del usuario doméstico respecto al mismo mes del año inmediato anterior. Los ahorros serán recompensados con una reducción tarifaria adicional.
- **Descuento tarifario por inversión en dispositivos de ahorro.** Bajo la lógica “por cada litro que ahorres, te descontamos un litro adicional” reducir cuota tarifaria para usuarios no domésticos que inviertan en plantas de tratamiento, reciclaje, sanitarios ahorradores, etcétera.
- **Multa de alto consumo.** Establecer un recargo equivalente a la cuota mínima de acuerdo a la zonificación del inmueble para todo usuario doméstico que supere un consumo de 120 mil litros bimestrales.
- **Fondo Rotatorio de Eficiencia Energética.** Establecer un fondo de 10 Mdp para la modernización energética de edificios públicos y de interés social. El fondo será alimentado con los ahorros en la tarifa de energía eléctrica, con lo cual se financiarán nuevos proyectos.
- **Impuesto ambiental sobre emisiones vehiculares.** Creación de un impuesto sobre las emisiones de gases contaminantes de vehículos ligeros, estimado con base en la antigüedad y cilindraje del automóvil.
- **Políticas sobre estacionamientos.** Se propone elevar tarifas de parquímetros y estacionamientos públicos con base en el tiempo de estancia, congestión vehicular de la zona y demanda horaria, así como prohibir estacionamiento sobre

la vía pública en algunas zonas del DF. Las zonas de parquímetros deben expandirse.

- **Elevar el precio de holograma para verificentros.** Uniformar la utilidad que reciben los verificentros por cada tipo de holograma. Actualmente, los verificentros generan una utilidad casi siete veces mayor al precio de venta del GDF por el holograma 0; en el caso del holograma 00, generan una utilidad de 71%.
- **Placa metropolitana y sistema de permisos para vehículos foráneos.** Emisión de un número limitado de placas al año, las cuales serán subastadas entre los dueños de automóviles que deseen circular en la ZMVM. En la ciudad de Shanghai un programa semejante emite alrededor de 60 mil placas al año y recauda, en promedio, 6 Mdp anualmente.
- **Tarifa sobre la basura ligada al cobro de impuesto predial.** Fijar una tarifa de 12% sobre el impuesto Predial por manejo de residuos sólidos. La vinculación con el Predial permitirá establecer una relación con el valor y extensión del inmueble, lo cual tiene como objetivo cumplir con criterios de equidad. Se deben contemplar apoyos dirigidos a sectores más vulnerables.
- **Recolección domiciliar de reciclables.** Ofrecer un servicio de recolección de material reciclable a la puerta de los hogares. Aquellas viviendas inscritas en el padrón de usuarios y que cumplan con la separación, recibirán un descuento en su tarifa sobre la basura. Se recomienda la licitación del proyecto a una compañía especializada en la recolección y aprovechamiento de los residuos.

Es indispensable “etiquetar” o garantizar que los recursos que ingresan por concepto de cada uno de los instrumentos se reinviertan en programas y proyectos en el mismo ámbito, para que así los resultados de estas inversiones sean claramente identificables. Esto permitirá además canalizar con mayor claridad y eficiencia, apoyos específicos para los sectores más necesitados, cuya economía deberá ser protegida de posibles impactos fiscales y tarifarios.