

OZONO EN LA CIUDAD

Un Proceso Negociado de Regulación Para la Crisis de Contaminación del Aire en
Varara

Instrucciones para el Negociador de SEFIN De la Oficina de Planeación y Presupuestos de SEFIN

Al igual que está ocurriendo en muchos otros países, la economía de Camitia es muy débil. Recientemente se perdió una oportunidad histórica de introducir una reforma financiera por falta de consenso. Debes tratar de mejorar la situación financiera del gobierno y la economía nacional del modo que sea.

Hasta ahora los asuntos ambientales no han sido considerados importantes. La crisis de ozono en la ciudad afecta a todos los sectores, incluyendo la salud, la seguridad y el turismo. Si no mejoramos la salud ambiental y fiscal de Varara, las empresas seguirán abandonando la ciudad y el turismo decaerá rápidamente.

Antecedentes de SEFIN

Como sabes, la Secretaría de Finanzas (SEFIN) es una agencia federal encargada de administrar las finanzas nacionales. También manejamos el Fondo Ambiental que se creó para apoyar el funcionamiento de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM). Debido a que tenemos el control presupuestal somos una entidad muy poderosa. Sin embargo, este poder está amenazado por la crisis actual y las presiones en favor de una mayor descentralización que existen bajo los acuerdos de liberalización comercial. Reconocemos que muchas de las medidas propuestas en esta reunión serán costosas y que nuestro trabajo es ofrecer un equilibrio entre la competitividad económica de Camitia y las preocupaciones ambientales.

El petróleo es una de las principales fuentes de ingresos a nivel nacional. La SEFIN debe caminar sobre una fina línea junto con la compañía nacional de petróleo (la Compañía de Petróleo de Camitia o CPC) y manejar una relación que ya ha sido dañada por la desconfianza. La industria petrolera piensa que no le dejamos suficiente dinero para invertir, y nosotros deberíamos intentar solucionar dicha preocupación.

Posición acerca de la reducción del ozono en la ciudad

Las fuentes de financiamiento son limitadas en estos tiempos de recesión económica. Es importante tener presente que los recursos empleados para abordar el problema del ozono en la ciudad son recursos que no estarán disponibles para hacer frente a otras

Este ejercicio fue escrito por Dong-Young Kim, Javier Warman y Jedidiah Horne bajo la supervisión del Profesor Lawrence Susskind (MIT) y del Proyecto de la Ciudad de México en el MIT. Este ejercicio fue traducido por Professor Basilio Verduzco de la Universidad de Guadalajara. Este material no puede ser reproducido, modificado o traducido completo o en parte sin autorización escrita. Por favor, ayúdenos a mantener este ejercicio útil manteniéndolo confidencial. Si está interesado en adquirir copias adicionales, por favor póngase en contacto con Dong-Young Kim al teléfono 617- 452 2031 en Cambridge, MA, EUA, Correo-E: dykim01@mit.edu

prioridades locales que son más urgentes como la seguridad, la educación y otros asuntos ambientales. Por eso nuestras acciones deben limitarse a apoyar actividades relativamente fáciles y que sean efectivas desde el punto de vista de los costos. La SEFIN ha empezado a pensar en cómo usar instrumentos económicos como los impuestos o las cuotas a la congestión para efectuar mejoras ambientales.

Posición respecto a llevar a cabo inversiones en protección ambiental

En tu calidad de representante de la SEFIN puedes reconocer que el medio ambiente nunca ha ocupado el primer lugar en nuestra agenda. Asuntos como la descentralización son más importantes para nosotros. Creemos que uno de los obstáculos más grandes para cualquier cambio ambiental o fiscal es el problema de administrar y coordinar los fondos existentes. Por esta razón, pensamos que las subvenciones federales directas son una manera poco eficiente de lograr metas ambientales.

Sabemos que tú, personalmente, sostienes ideas pro-ambientales y que eres parte de un movimiento creciente de individuos con ideas similares dentro de la Secretaría. No obstante, tú representas a SEFIN y no a tus propias ideas, y el Secretario ha dicho que esta reunión es muy importante para la Secretaría.

Preocupaciones principales

Tenemos cuatro preocupaciones principales en esta negociación. La primera es que la fuente principal de nuestros ingresos es la producción y venta de petróleo que lleva a cabo la CPC. La introducción de combustibles con bajos contenidos de azufre requerirá que CPC realice inversiones gigantescas en refinerías, lo que reducirá su contribución al tesoro nacional. En especial, no entendemos por qué es necesario un estándar de 15 ppm, dado que los vehículos EME 2 solo requieren un nivel de 30 ppm. Por lo tanto, desde nuestra perspectiva la opción 3 (rápida introducción) no es posible. Nuestra segunda preocupación es que, dadas nuestras limitaciones financieras, las opciones políticas costosas, como la extensión del metro o la construcción de anillos periféricos no son viables. Más aún, debido a la nueva política de descentralización hemos transferido a Sandoa el mecanismo financiero para la administración de carreteras y a Varara el mecanismo para administrar la infraestructura del metro. Nuestra tercera preocupación es que las cuotas a la congestión son más atractivas de lo que parece a primera vista. Aunque el análisis científico refleja que esta opción tiene un impacto menor en la reducción de emisiones por el precio que hay que pagar, es posible lograr un incremento de los ingresos con dichas cuotas. En cuarto lugar, nos preocupa que la Asociación de Transportistas de Microbús (ATMB) pida subvenciones para su funcionamiento. Consideramos que una subvención directa a los operadores sin condiciones no beneficiará a los pasajeros ni al ambiente.

Estrategias de negociación

En pocas palabras somos la agencia nacional más fuerte. Debes estar orgulloso de esto. Los asuntos económicos nacionales no son menos importantes que las preocupaciones ambientales. Por lo tanto, debes tener confianza cuando presentes tus argumentos. Debes reunirte en privado con la CPC y con la Asociación de Fabricantes de Automóviles de Camitia (AFAC) para coordinar tus intereses con los de ellos. Es necesario que abogues en favor de las cuotas a la congestión como una herramienta para conseguir recursos financieros que pueden emplearse luego para ejecutar otras políticas. Podemos dar a CAM otros mil millones de dólares para el Fondo Ambiental (que sabemos que quieren), pero sólo si el grupo de actores sociales involucrados acepta las cuotas a la congestión o impuestos para los autos nuevos. Trata de identificar el paquete de opciones con los costos más bajos y la reducción de emisiones más alta.

Antecedentes de las Cuotas a la Congestión

Desde hace algunos años y después de algunos ejemplos llevados a cabo en otros países con mucho éxito, Camitia ha experimentado un impulso creciente en el desarrollo de instrumentos económicos para la protección ambiental. La opción de cuotas a la congestión contempla el cobro de cuotas a los conductores que usan ciertos tramos viales (carreteras y calles principales) con el propósito de reducir la congestión del tráfico. Dichos impuestos hacen que los conductores sean conscientes de los costos que imponen al medio ambiente y a otros conductores. Los impuestos pueden ponerse lo suficientemente altos como para desalentar la conducción en dichos tramos, facilitando con ello el logro de los estándares ambientales. Además, las cuotas a la congestión permiten a los reguladores tener en cuenta intervalos y periodos de horas punta, y el nivel relativo de emisiones de los diferentes tipos de vehículos.

En una prueba piloto de 21 meses que se llevó a cabo a mediados de los ochenta en Hong Kong, las cuotas a la congestión demostraron su viabilidad técnica. El sistema de Hong Kong funcionó de manera brillante. La velocidad promedio de los vehículos se incrementó un 10 por ciento, el ahorro en combustible creció un 10 por ciento y las emisiones disminuyeron en un 17 por ciento. En última instancia, las cuotas a la congestión ayudaron a Hong Kong a resolver sus gigantescos problemas de tráfico.

Las cuotas a la congestión son una opción equitativa, ya que los residentes con bajos ingresos tienden a usar más el transporte público que los residentes con mayores ingresos. La Comisión Metropolitana de Transporte (CMT) podría usar una porción de los ingresos obtenidos por las cuotas para financiar la mejora y la expansión de los sistemas de transporte público. Los individuos con mayores ingresos también se beneficiarían, porque el valor del tiempo que se emplea viajando es proporcional al nivel salarial, y si los ahorros en tiempo se distribuyen de manera proporcional entre todas las personas, significa que los beneficios crecen a medida que aumentan los ingresos.

Opciones de decisión

Te hemos proporcionado una guía sobre nuestras prioridades. También te hemos indicado las opciones que consideramos inaceptables. Debes luchar por lograr resultados como los que te hemos indicado. Si es imposible alcanzar nuestra primera o segunda opción, eres libre de usar tu buen juicio para determinar lo que mejor conviene a las necesidades de SEFIN

Decisión 1: Contenido de azufre de la gasolina regular sin plomo

Primera opción: 300 ppm en 2008 y 30 ppm en 2015 (Opción 1). Para lograr que haya disponibilidad de combustibles con bajo contenido de azufre, la CPC necesita llevar a cabo inversiones significativas para aumentar su capacidad de refinación, lo cual reducirá la cantidad aportada por los impuestos a la Secretaría de Finanzas. Por esta razón, nosotros estamos a favor de una lenta introducción de los combustibles bajos en azufre.

Segunda opción: 300 ppm en 2006 y 30 ppm en 2011 (Opción 2).

Opónte a: 300 ppm en 2004 y 30 ppm en 2008 (Opción 3).

Decisión 2: Estándares de emisión para vehículos nuevos

Primera opción: EME 2 en 2016 (Opción 1). La mejora en la calidad de los combustibles está estrechamente relacionada con los estándares de emisión. Si se aprueban nuevos estándares de emisión, deberás dejar a la CPC que retenga más fondos y cobrarles menos impuestos para que puedan invertir. Recuerda que la compañía de petróleo es la fuente principal de ingresos para el país. Por eso estás a favor de la opción que representa una introducción más lenta de los nuevos estándares.

Segunda opción: EME 2 en 2013 (Opción 2).

Opónte a: EME 2 en 2011 (Opción 3).

Decisión 3: Mejora del programa de verificación de vehículos

Primera opción: Sistemas OBD y Garantías de Emisiones (Opción 5).

Segunda opción: Auditorias públicas (Opción 2).

Las opciones que incluyan inversiones privadas son las más atractivas para nosotros. Por ejemplo, los sistemas de diagnóstico a bordo (OBD) son una opción tecnológica viable y no requiere inversiones públicas. No obstante, no te opongas a ninguna de las otras medidas.

Decisión 4: Transporte Público

Primera opción: Cuotas a la Congestión (Opción 4). La opción 4 es muy atractiva para nosotros. En vez de tener que pagar por la mejora de la calidad del aire, este mecanismo reducirá el ozono en la ciudad y al mismo tiempo generará ingresos para el gobierno. Debes abogar con fuerza por esta opción. El dinero de las cuotas a la congestión podría destinarse al Fondo Ambiental. De acuerdo con nuestros análisis esta opción puede generar 2 mil millones de dólares para el 2018.

Segunda opción: Regular la competencia en el mercado de los microbuses (Opción 5). También estamos a favor de la opción 5. Tiene sentido regular los microbuses. Hoy en día los operadores de microbuses no pagan impuestos y no hay duda de que esto cambiaría bajo un marco de regulación.

La expansión del metro (Opción 1) y la construcción de anillos periféricos (Opción 2) son asuntos que deben ser decididos por los gobiernos locales según sus presupuestos. En realidad nosotros no nos oponemos a estos proyectos, pero no debes hacer ningún esfuerzo para que avancen. Personalmente creemos que la expansión del metro es mejor que la construcción de carreteras.

Opónete a: Subvención a los microbuses (Opción 6). Muchas subvenciones no son costo-efectivos como políticas ambientales. Hasta la mitad de cualquier subvención beneficia a los empleados de la industria en vez de beneficiar al público. Así mismo, las subvenciones no son particularmente efectivas en la tarea de mover usuarios de los modos privados de transporte a los públicos. Subvencionar vehículos y/o combustibles más limpios es un enfoque más directo. Debes considerar la concesión de una subvención directa a los microbuses sólo si el grupo está de acuerdo en regularlos.

Decisión 5: Responsabilidad de ejecución y financiamiento

Varara y Sandoa deben encontrar sus propios recursos complementarios. El grupo de actores sociales involucrados debe ser capaz de alcanzar un acuerdo razonable que sea relativamente económico. La SEFIN puede aportar como máximo unos 6 mil millones de dólares para la implementación de cualquier acuerdo que se logre. Sólo podemos incrementar nuestra contribución al Fondo Ambiental si el acuerdo incluye la opción de las cuotas a la congestión o algún otro tipo de impuesto para los vehículos.

Síntesis de las Posiciones de SEFIN

Prioridades

- (1) Cuantos menos recursos procedentes del gobierno federal se gasten mejor.
- (2) Uso de instrumentos económicos creativos.

Restricciones

- (1) Todo mundo cree que nuestros recursos son la clave para resolver esta crisis, pero el hecho es que nuestros recursos son limitados y el ambiente no ocupa la primera posición en nuestra lista de prioridades.
- (2) En el pasado le dimos a Varara fondos para mejoras en infraestructura, pero ya no podemos seguir haciendo eso.

Decisión 1: Contenido de azufre en la gasolina regular sin plomo.

- 1^{era} Opción: 300 ppm en 2008 y 30 ppm en 2015 (Opción 1)
2^{da} Opción: 300 ppm en 2006 y 30 ppm en 2011 (Opción 2)

Decisión 2: Estándares de emisión para vehículos nuevos

- 1^{era} Opción: EME 2 en 2016 (Opción 1)
2^{da} Opción: EME 2 en 2013 (Opción 2)
Opónte a: EME 2 en 2011 (Opción 3)

Decisión 3: Mejora del programa de verificación de vehículos

- 1^{er} Opción: Sistemas OBD y Garantías de Emisiones (Opción 5)
2^{da} Opción: Auditorias públicas (Opción 2)

Decisión 4: Transporte Público

- 1^{er} Opción: Cuotas a la Congestión (Opción 4)
2^{da} Opción: Regulación de la competencia de microbuses (Opción 5)
Opónte a: Subvención para los microbuses (Opción 6)

Decisión 5: Responsabilidad de ejecución y financiamiento

Lo máximo que podemos aportar son 6 mil millones. Varara y Sandoa deben encontrar sus propias fuentes de recursos para sus programas de protección ambiental. La SEFIN alienta a las autoridades locales a que busquen nuevas fuentes de recursos.