
Comparecencia ante la H. Cámara de Diputados el 25 de noviembre de 1992

Lic. Manuel Camacho Solís

Jefe del Departamento del Distrito Federal

Ciudadanos diputados; señoras y señores:

De conformidad con lo establecido en el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por instrucciones del C. Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, asisto el día de hoy a informar a esta Comisión del Distrito Federal de la H. Cámara de Diputados, acerca de los asuntos hacendarios de 1993.

La reforma fiscal equitativa en el Distrito Federal ha permitido: alcanzar un mejor equilibrio de la Ciudad de México con el resto del país; aumentar la inversión en infraestructura; y la capacidad para atender problemas estratégicos y rezagos sociales. Lograr las tres cosas al mismo tiempo no era fácil.

La Ciudad se había acostumbrado al peligroso ciclo de breves períodos de auge, construcción de obra pública y ampliación de los servicios, seguidos por etapas de dependencia del subsidio federal, endeudamiento y, en varias ocasiones, incumplimiento de las obligaciones financieras.

Los ingresos locales eran complementarios de las participaciones y transferencias federales. Sólo el 20% del presupuesto de egresos tenía como origen algún impuesto, derecho, o contribución local.

Durante los años de crisis y mayor inflación en 1988, el nivel de recaudación



del impuesto predial —que es el pilar de las finanzas locales— cayó a un 21% del nivel real alcanzado en 1982. Entre 1983 y 1988 el Distrito Federal recibió un promedio anual del 21% de participación en los impuestos federales asignables que, sumado a las transferencias federales para los organismos del transporte, llegó a representar el 63% de sus ingresos anuales.

La dependencia y fragilidad financieras de la Ciudad de México eran serias: bajos recursos sin capacidad de endeudamiento y sin un sistema tributario local que diera permanencia y suficiencia a un flujo propio de los mismos. Eran considerables el riesgo ante contingencias y la vulnerabilidad de las finanzas públicas.

En diciembre de 1985, la deuda consolidada de la entidad ascendió a 8 billones de pesos de hoy, y el Gobierno Federal asumió, por única vez, en 1986, el 96% de esta deuda.

A partir de 1990, la nueva fórmula de participaciones en ingresos federales que incluye, además de la aportación a la recaudación federal participable, la contribución de la población en el total nacional, hace bajar el coeficiente que corresponde al Distrito Federal, año con año, hasta alcanzar su actual nivel de 16% y a menos del 14% que le corresponderá en 1994.

También, durante la presente administración, el gobierno capitalino se ha hecho cargo de la inversión que implica la construcción de las líneas del Metro y del subsidio al transporte.

Sin transferencias federales, mantener los niveles de gasto y realizar importantes inversiones en obra pública, así como ampliar la política social, sólo podía hacerse con una reforma de las finanzas gubernamentales del Distrito Federal.

¿Cómo se pudo hacer esta reforma? Se partió de las siguientes condiciones:

- Hacer los cambios fiscales. Ello, en esta Ciudad, sólo es posible con el convencimiento

de la opinión pública y altos niveles de consenso entre las fuerzas políticas sobre el destino de la capital. La responsabilidad de los representantes populares, en esta Cámara y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, fue un apoyo decisivo.

- Con una clara dirección redistributiva: cobrando más a quienes más tienen y gastando más en favor de las clases populares. Este es el caso del impuesto predial a manera de ejemplo, donde el 10% de las cuentas habitacionales representa el 70% de la recaudación.

- Con honestidad, mayor eficiencia en el manejo de los recursos y mejoras administrativas.

- Continuidad en la política fiscal para dar certidumbre a los contribuyentes, facilitar los pagos y lograr una programación en el mediano plazo de las principales obras públicas.

Resultado de las reformas

El presupuesto del Departamento del Distrito Federal ha crecido, a precios constantes, 6% como promedio anual de 1989 a 1992. La inversión pública, por su parte, se ha incrementado a una tasa anual de 16%.

Han quedado sentadas las bases para que los impuestos se constituyan como la fuente principal de ingresos de la Ciudad.

Mediante jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia se logró la consolidación del impuesto del 2% sobre nóminas.

El crecimiento de la recaudación ha sido posible porque la economía, las inversiones y el empleo han crecido, en el Distrito Federal, como efecto de los avances en la política económica nacional. Entre 1988 y 1992, el producto interno de la Ciudad de México aumentó 16%. Se han realizado inversiones públicas y privadas por más de 150 billones de pesos y se han creado 290 mil nuevos empleos.

Obras

La gran prioridad de la acción pública de la Ciudad ha sido la ecología.

- La cobertura de agua ya alcanza al 98% de los habitantes con un incremento en la red secundaria de 30% sobre la existente en 1988. En materia de drenaje se cubre al 85% de la población, lo que significa una reducción del 50% del déficit de 1988.

- Prácticamente todos los tiraderos de basura a cielo abierto del Distrito Federal han sido convertidos en rellenos sanitarios y sobre ellos se ha continuado la construcción de alamedas y parques.

- Para proteger los mantos acuíferos y los bosques, se crearon las mayores reservas urbanas en la historia de la Ciudad. El Distrito Federal tiene hoy casi 3 mil nuevas hectáreas de áreas protegidas en Chapultepec, el Ajusco, Xochimilco y Sierra de Guadalupe, lo que equivale a tres veces más la superficie de las tres secciones de Chapultepec.

- Hace tres años la Ciudad se propuso sembrar un árbol por cada familia. Este año, ha logrado plantar ocho árboles por familia.

- Para frenar el problema de contaminación del aire se ejecuta uno de los programas ambientales más ambiciosos. El PICCA ha dado ya los primeros resultados al reducir los contaminantes más peligrosos: plomo, bióxido de azufre y monóxido de carbono. La prioridad ahora es reducir partículas y concentrar los esfuerzos en el problema del ozono.

- Se han hecho obras importantes para mejorar el transporte no contaminante y la vialidad: como la línea A del Metro sobre la Calzada Ignacio Zaragoza, que además fue convertida en vía rápida incorporando seis puentes vehiculares; la construcción de la línea 8 del Metro, que unirá el corazón de Iztapalapa con el centro de la Ciudad; la construcción de 11.2 kilómetros del Anillo Periférico en su tramo arco oriente y la iniciación de las obras en el arco norte; la ampliación de 9 carriles de la avenida Insurgentes Norte en la salida a Pachuca; y la construcción de los puentes

Tlalpan-Emiliano Zapata, Tlalpan-Municipio Libre, Periférico-Las Flores, Tlalpan-División del Norte, Periférico-Altavista, y el distribuidor Constituyentes-Reforma.

- Las obras se han concentrado, sobre todo, en las colonias de menores ingresos, donde hay cientos de miles de habitantes que hoy tienen seguridad en la propiedad de sus predios, agua, servicios, pavimentación, electricidad y mejores vialidades.

Iniciativas enviadas a la Cámara de Diputados

Las iniciativas de Ley de Ingresos, Ley de Hacienda y el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para 1993, proponen ejercer un presupuesto total de 14 mil 539 millones de nuevos pesos (14.5 billones de pesos), con apego a los criterios generales de política económica y a la capacidad de financiar el gasto del Distrito Federal sin subsidios y con un endeudamiento mínimo.

El presupuesto, superior en 13% respecto al de 1992, permitirá destinar mayores recursos a programas prioritarios, continuar dotando de servicios básicos a las zonas de mayores carencias, mejorar los servicios de seguridad y justicia, y profundizar en los programas ecológicos y en las medidas para prevenir la contaminación ambiental.

El presupuesto asegura la conclusión de todas las obras iniciadas y el aumento del nivel de cobertura de los servicios públicos que más importan a los habitantes de la Ciudad de México.

Este está respaldado por las contribuciones locales, teniendo en cuenta que, al igual que en años anteriores, en 1993 disminuirá el coeficiente de participación del Distrito Federal.

Los mayores ingresos se obtendrán, principalmente, con los esfuerzos tributarios, destacando la actualización y perfeccionamiento de los padrones de contribuyentes y los programas de cumplimiento de obligaciones y de asistencia y orientación a los mismos.



La política de ingresos para 1993, corresponde a las decisiones por este Congreso desde el ejercicio de 1990. No hay impuestos ni derechos que alteren la estructura fiscal de la Ciudad. Se ha considerado el ajuste automático aplicable en forma general para evitar que se rezague el valor de las contribuciones locales en términos reales, como lo establece la ley desde 1990. Entre los cambios que proponemos —que no van dirigidos a toda la población y representan menos del 1% de los ingresos totales del Departamento del Distrito Federal— están: un derecho por descargas al drenaje de las grandes industrias que utilizan agua de pozo; uno a la recolección de basura no doméstica en grandes establecimientos comerciales; un impuesto de 1% a la compra-venta de autos usados que busca dar una señal adecuada en materia ambiental, así como un derecho a los servicios de seguridad como instrumento para fortalecer la vigilancia y control público de los mismos.

Otra propuesta, sujeta a la evaluación y análisis del H. Congreso, es el ajuste de los prediales para corregir distorsiones y mejorar la distribución tributaria; las 259 regiones catastrales de la Ciudad pasarían a ser un mil 677, lo que permitirá mayor precisión en los valores y mayor equidad. Para que esta Soberanía tenga información detallada del signi-

ficado de esta propuesta, el Secretario General de Planeación y Evaluación presentará ante ustedes los impactos estimados de este cambio sobre las distintas colonias de la Ciudad.

El proyecto de presupuesto presentado asegura avanzar en el ordenamiento urbano del Distrito Federal, en el mantenimiento y operación de la infraestructura existente, y en la realización de un importante programa de inversión pública que asciende a más de 5 mil 600 millones de nuevos pesos (5.6 billones de pesos) y representa el 40% del presupuesto total.

De acuerdo a lo anterior, el gobierno de la Ciudad canalizará recursos suficientes para continuar, en 1993, entre otras obras, las siguientes:

- La línea 8 del Metro, que a su terminación, en 1994, comprenderá 20 kilómetros: entre Constitución de 1917 y Garibaldi; beneficiará directamente a Iztapalapa y descongestionará las líneas más saturadas.
- 11 kilómetros del primer tramo del Anillo Periférico en su arco norte, que comunicará las avenidas Ignacio Zaragoza y Mario Colín.
- La conclusión de distribuidores viales en Periférico-Las Palmas, Circuito Interior-Miramontes y Periférico-Av. Toluca, Periférico-Río Churubusco y Periférico-Av. Tláhuac, que evitarán congestionamientos.
- La continuación de la construcción del acueducto perimetral, el drenaje profundo y el semiprofundo.
- El programa de reforestación de las sierras de Guadalupe y Santa Catarina que constituye un elemento importante del capítulo ecológico del presupuesto.
- El Programa Metropolitano de Residuos Sólidos.
- La terminación del proyecto Xochimilco, Tláhuac, México y avances en el rescate del Centro Histórico.
- Construcción de plazas comerciales para reubicar a los comerciantes ambulantes

desalojando la vía pública en el Centro Histórico.

Asimismo, se incluyen recursos para nuevos proyectos de amplio impacto social dentro de los que destacan el entubamiento del Gran Canal, el reforzamiento y mantenimiento de presas, la construcción de redes primarias y secundarias de agua y la instalación de luminarias en colonias populares.

El Departamento del Distrito Federal aportará a los organismos del transporte, como complemento de los ingresos propios del Metro, la Ruta 100 y los transportes eléctricos, un mil 750 millones de nuevos pesos (1.75 billones de pesos), en beneficio de 8 millones de viajes al día.

Como apoyo a la vivienda, dentro del paquete fiscal 1993, se propone la disminución de la tasa del impuesto sobre adquisición de inmuebles del 6% al 4%, así como la disminución, en un 50%, del impuesto predial a la vivienda en arrendamiento. Como apoyo a la vivienda popular, se está instrumentando un acuerdo de estímulos y facilidades que estará vigente durante 1993.

Este acuerdo ofrece un paquete de estímulos que reduce en un 50% impuestos y derechos locales, por aumento de densidades, exención de cajones de estacionamiento y áreas de donación, así como facilidades a la gestión que realizan organizaciones sociales y particulares. Con estas medidas se estimula la producción de vivienda popular y se abaratan sus costos.

Para apoyar el esparcimiento y la cultura se propone una disminución del 15% al 10% del impuesto a los espectáculos públicos, manteniendo en un 6% la tasa de teatros, cines y circos.

Lo propuesto en las iniciativas de Ley de Ingresos, de Decreto que reforma la Ley de Hacienda y el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal contribuye a que, mediante finanzas públicas sanas y una administración tributaria eficiente, el Departamento del Distrito

Federal pueda proveer los bienes y servicios que la ciudadanía demanda, concluya sus compromisos de obras de infraestructura iniciadas y mantenga una estructura administrativa adecuada para que, en el futuro, la Ciudad siga funcionando.

Señores diputados:

La reforma fiscal llevada a cabo en la Ciudad de México representa importantes avances para sus habitantes y para toda la República. Estos cambios pueden durar y seguir dando resultado en los próximos años. Sin embargo, es necesario estar conscientes de que los márgenes que tiene nuestra Ciudad, en todos los campos, incluyendo las finanzas públicas, son muy estrechos. Cualquier relajamiento en el cobro de los impuestos, indecisión o desorden en la administración, podrían acabar rápidamente con lo alcanzado.

Un cambio sin fundamento en la política de agua, en el combate a la contaminación o en el manejo de servicios tan complejos como el Metro o el drenaje, colocaría al Distrito Federal en una situación crítica. Esto es aún más delicado en una ciudad sujeta a contingencias propias de su escala y situación geográfica y tan estrechamente ligada al comportamiento general de la economía nacional y global.



Por ello, sólo la convicción de todas la fuerzas políticas, asegurará los consensos que consoliden el equilibrio financiero y garanticen el manejo profesional de las finanzas públicas.

Ante ustedes he destacado los principales contenidos de la reforma fiscal que ha permitido a esta ciudad mejorar su situación financiera y alcanzar un mejor equilibrio con el resto de los estados de la República.

He expuesto la forma como trataremos de consolidar esos resultados durante el ejercicio de 1993. Es claro que sin los altos niveles de responsabilidad de los habitantes de la Ciudad de México, sin su esfuerzo, sin su trabajo, sin su cooperación, sin su solidaridad, estos resultados no hubieran sido posibles. Tampoco, sin la actitud responsable y solidaria para con la Ciudad, de los partidos, movimientos y fuerzas políticas que aquí actúan. El trabajo ha sido de todos.

La gente cumple con sus obligaciones y los hechos lo demuestran. Cada convocatoria que se ha hecho —ya sea para sembrar árboles, para reducir la circulación o para vacunar a los niños— siempre ha tenido gran respuesta de una sociedad participativa,



crítica y responsable. A pesar de todas las tensiones y conflictos, ha habido madurez y respeto a la Ley. Con una comunidad así, la Ciudad tiene futuro.

Con objetividad, podemos decir que ha habido un gran trabajo de parte de los más de 200 mil servidores públicos y trabajadores que se esfuerzan para que todos los días llegue el agua, se levante la basura, haya alumbrado público, la gente se transporte, haya abasto suficiente y se realicen a tiempo cada una de las principales actividades que tienen lugar en este enorme y complejo conglomerado urbano.

Junto a estos importantes resultados también está la realidad a la que nos enfrentamos todos los días. La seguridad en la Ciudad es mejor que en 1988, pero subsisten gravísimos problemas que siguen afectando a un número muy grande de ciudadanos. Los servicios públicos han llegado a cientos de miles de habitantes que no los tenían, pero todavía existen deficiencias grandes, y la calidad de muchos no es satisfactoria. Ha podido aumentar la oferta de transporte, pero se presentan muchos problemas, irregularidades y tensiones. Se han logrado avances importantes en el control de tres de los principales contaminantes pero en otros dos, el problema persiste. Hemos detenido la ocupación urbana de las reservas ecológicas vitales, con las mayores extensiones de reserva verde que se hayan rescatado para la Ciudad, pero se siguen presentando todos los días presiones sobre los bosques. Desde hace una década no se había logrado un programa de infraestructura vial tan importante como el de ahora, pero el aumento del número de vehículos agota con rapidez los beneficios de las nuevas obras.

Se ha logrado la recuperación de la inversión pública y de la inversión privada en el Distrito Federal y se han creado nuevos empleos, pero la presión sobre las pequeñas y medianas empresas es muy grande y el número de jóvenes que ingresa al mercado de trabajo complica aún más la situación del empleo. Hemos abierto, como nunca antes, la Ciudad a la cultura del mundo, reabierto plazas, arenas, auditorios, estadios, espacios públicos, pero las posibilidades de recreación

y deporte, en muchas zonas, siguen siendo limitadas.

En pocas ciudades del mundo existen, hoy, las libertades de las que nosotros gozamos. Ha habido la más decidida voluntad para proteger los derechos humanos, pero persisten problemas serios en cuerpos policíacos y reclusorios.

No hay duda de que se han vencido enormes dificultades y superado muchos retos. Pero nadie puede sentirse satisfecho si, en vez de ver los números, pensamos en la gente y en la magnitud de los problemas que persisten.

Estoy convencido de que las líneas estratégicas que estamos adoptando son, en lo fundamental, las correctas. Sin embargo, no basta con decirle a la gente que se está haciendo todo lo posible, al menos, eso creo. Los habitantes de esta Ciudad reconocen lo que se ha hecho, pero quieren un mayor esfuerzo del gobierno. Las prioridades de 1993 serán: seguridad, ecología, transporte y protección de los empleos. La población quiere que trabajemos con orden administrativo, dentro del estado de derecho y respetando las libertades públicas.

La tarea de gobierno exige contar con finanzas públicas sanas. ¿Puede haber acercamiento entre el gobierno y la comunidad, sin acciones públicas que respondan a sus necesidades más sentidas? ¿Puede haber tranquilidad en una comunidad, cuando no se conduce adecuadamente la política económica general? ¿Funciona bien un gobierno cuando no cumple su función redistributiva? ¿Se podrían, en esta Ciudad, mantener los espacios de su sobrevivencia sin los programas ambiciosos que están en marcha para proteger su ecología, la calidad del aire, el agua y aumentar sus grados de protección frente a los múltiples riesgos? No tenemos otra opción de cuidar la administración y construir las instituciones y los cuadros técnicos que garanticen la seriedad y el profesionalismo en los principales campos de la acción pública.

La buena administración debe ir acompañada de un gobierno que dé la cara a



la sociedad; que incorpore las mejores ideas e iniciativas de la comunidad; que esté dispuesto a revisar, en todo tiempo, el trabajo realizado; a someter su acción a la crítica y al cuestionamiento permanente de la opinión pública; que no pierda el ánimo para conciliar y concertar; que se fije en las grandes decisiones pero también en los pequeños problemas y tensiones que afectan la vida de los ciudadanos; que sepa transmitir serenidad frente al riesgo y compromiso con la Ciudad; que sea comprensivo y también enérgico; que genere un sentimiento positivo entre los habitantes acerca de lo que es propio, común, por lo que se les identifica. Es decir, un gobierno apegado al derecho, que garantice las libertades públicas y que mediante el diálogo y la concertación vaya construyendo los espacios que permitan avanzar en la democracia, manteniendo la estabilidad.

Estas han sido, señores diputados, las líneas que orientan la distribución de los presupuestos. El papel que ha jugado esta H. Cámara para lograr lo alcanzado ha sido decisivo. Sin las leyes fiscales que aprobara en 1989, puestas en vigor en 1990, y que fueron enriquecidas con la participación del Senado de la República, y con las recomendaciones de la Primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la Ciudad no hubiera tenido posibilidad de realizar inversiones ni de mantener los servicios públicos en sus niveles actuales. De nuevo estamos aquí para atender sus inquietudes y aceptar sus recomendaciones, porque ellas mejorarán los contenidos de la acción pública. Tengo la convicción personal de que se hace mejor administración cuando hay más diálogo, cuando las propuestas del gobierno se enriquecen con las aportaciones de la sociedad, y, sobre todo, con el ejercicio de las facultades de esta Soberanía.