

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN LA CDMX

COMPILADOR
RODRIGO CALLEJAS

EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CDMX

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN LA CDMX

COMPILADOR

RODRIGO CALLEJAS

DISEÑO

SALVADOR JUÁREZ PERALES

DERECHOS RESERVADOS

2023

**PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
AV. COYOACÁN 1546
COLONIA DEL VALLE 03100
CDMX**

**LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL NO AUTORIZADO
VULNERA DERECHOS RESERVADOS. CUALQUIER USO DE
LA PRESENTE OBRA DEBE SER PREVIAMENTE
CONCERTADO**

| | |
|--|------------|
| TEMA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN LA CDMX | |
| INTRODUCCIÓN..... | 3 |
| PRÓLOGO..... | 4 |
| 1 LA POBREZA EN LAS ALCALDÍAS DE LA CDMX: 1990-2030..... | 8 |
| 2 ALGUNOS DATOS SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL DISTRITO FEDERAL..... | |
| | 31 |
| 3 EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2010-2018..... | 37 |
| 4 LA POBREZA Y DESIGUALDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO..... | 48 |
| 5 CAMBIOS Y TRANSICIONES DEL DISTRITO FEDERAL..... | 61 |
| 6 DISTRITO FEDERAL: DESEMPEÑO ECONÓMICO Y CAPITAL SOCIAL..... | 75 |
| 7 DESARROLLO ECONÓMICO Y COMPETITIVIDAD EN EL DISTRITO FEDERAL..... | 96 |
| 8 AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL EN EL DISTRITO FEDERAL..... | 129 |
| 9 IMPORTANCIA DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO..... | |
| | 143 |
| 10 LA POBREZA EN LAS ALCALDÍAS DE LA CDMX: DISTINTAS REALIDADES..... | 153 |
| 11 LA POLÍTICA SOCIAL QUE EL PAN PROPONE PARA EL DISTRITO FEDERAL..... | 161 |
| 12 LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL, 2000-2006..... | 175 |
| 13 PANORAMA SOCIOECONÓMICO DEL DISTRITO FEDERAL..... | 195 |
| 14 POBREZA Y DESIGUALDAD EN MÉXICO: LA CONSTRUCCIÓN IDEOLÓGICA Y FÁCTICA DE CIUDADANÍAS DIVERSASDESIGUALES..... | |
| | 205 |
| 15 REFLEXIONES EN TORNO A LA CIUDAD DE MÉXICO..... | 231 |
| 16 UN APUNTE EN TORNO A LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL.... | 245 |
| 17 PRESENTE Y FUTURO DEL DISTRITO FEDERAL A 181 AÑOS DE SU FUNDACIÓN..... | |
| | 255 |

Los cambios de gobierno, geográficos y democráticos en Ciudad de México (CDMX), han dado una transformación constante en lo económico, social y político provocando una fuerte complejidad, cuyo problema nos genera un alto índice de pobreza. Durante muchos años la Ciudad de México, la ciudadanía de ese lugar a sufrido de fuertes crisis económicas, que han mermado los recursos de la capital.

Todo esto se ha debido a los gobiernos que ha tenido la Ciudad de México, a través de los años, que, a pesar del esfuerzo de la ciudadanía, la problemática en la pobreza y en diversos sigue aumentando sin ver ningún resultado eficaz para la solución, solo estos gobiernos se enfocan más en sus campañas electorales y dejan a un lado los problemas de la pobreza en la CDMX.

La importancia de esta compilación titulada: “Evolución de la pobreza en la CDMX”, es de vital interés que el panista y sobre todo el que vive en la Ciudad de México, tenga claro y pueda entender lo preocupante que es para esta ciudadanía la pobreza, la inseguridad, el desempleo, los servicios básicos insuficientes, en donde debe ser un compromiso eficaz para los gobiernos una verdadera solución para la sociedad y para el bienestar de todos los sectores y alcaldías de la Ciudad de México.

Como podrán entender a través de sus artículos, que las crisis, las reformas económicas y sociales han provocado un aumento muy considerable de pobreza en la Ciudad de México, y los gobiernos preocupados más por sus campañas y por las empresas, reduciendo al máximo los recursos económicos para la seguridad nacional, para reducir la pobreza, generando empleos, bien pagados y esto está provocando una fuerte desigualdad social.

En los últimos años en la Ciudad de México, las crisis económicas, las campañas, los problemas administrativos del gobierno, los costos que esto ha provocado, han sido pagados por los pobres, que han sufrido reducciones en sus ingresos laborales, por la falta de empleos, es alarmante que el actual gobierno, imponga austeridad de gastos, porque esto ha afectado a la ciudadanía, tanto en la pobreza y en la desigualdad, perjudicando la vida social y economía de la sociedad.

La publicación de este libro ha permitido tener la oportunidad de reunir y difundir investigaciones en torno a la pobreza, con una claridad excelente, es así que en esta compilación titulada: “Evolución de la pobreza en la CDMX”, en donde el panista o militante podrá profundizar los aspectos de la pobreza en la Ciudad de México, que como sabemos históricamente ha padecido por muchos años, pero en estos actuales años se ha incrementado más en la población.

El lector podrá comprender que la pobreza no solo es un concepto simple, porque en ella incluye la falta de recursos económicos que son necesarios para tener una vida libre de privaciones, y esto nos lleva también a problemas con los derechos humanos, porque la falta de esto nos pone en desventaja para tener una vida más digna, generando una desigualdad en la ciudadanía en lo político, social y económico.

La importancia de que el lector tenga a su alcance esta compilación es la oportunidad de llevarles estudios que aporten información necesaria para poder comprender como se fue dando y que actualmente se da la pobreza en la Ciudad de México. Es así que en este texto podrán encontrar investigaciones como: La pobreza en las alcaldías de la CDMX: 1990-2030, Evolución de la pobreza en la Ciudad de México, 2010-2018, Distrito Federal: desempeño económico y capital social, La pobreza en las alcaldías de la CDMX: distintas realidades, Presente y futuro del Distrito Federal a 181 años de su fundación.

OSCAR ROGELIO CALOCA
OSORIO¹

CRISTIAN EDUARDO LERICHE
GUZMÁN VÍCTOR MANUEL SOSA

DE LAS NECESIDADES A UN
CONCEPTO DE POBREZA

Para dar paso al concepto de pobreza se requiere referirse a uno de sus componentes esenciales: las necesidades básicas de las personas y la dinámica de su contexto cultural concreto. Esto conduce a la plausible derivación del análisis de los elementos básicos hasta la noción amplia de funcionamientos y capacidades.

¹ Revista Tiempo Económico. Vol. XIII No. 40, septiembre-diciembre del 2018. Págs. 65-79

01

LA POBREZA EN LAS ALCALDÍAS DE LA CDMX: 1990-2030

EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CDMX

Esto es, generar las capacidades en las mujeres y los hombres, para la búsqueda de transformar y adaptarse a su medio ambiente cultural y natural. Logrando no sólo la satisfacción de sus necesidades presentes sino la probabilidad de satisfacer sus necesidades futuras.

Las necesidades humanas tienen connotaciones específicas dependiendo de quién esté analizando. Como el hecho de considerarlas sincrónicas y por ende sólo como referente de un momento particular en una sociedad, o diacrónicas. Esto último implica considerar la dinámica temporal de las mismas desde el análisis dentro de la época actual o cualquier otra.

El tener en consideración la dinámica implica suponer que existe una secuencia de eventos causales que han llevado a que la pobreza sea de tal o cual forma o de tal o cual magnitud. Por supuesto que existen tesis que van desde que las necesidades se originan en la mente de las personas como una creación o que ya estaban allí y sólo se descubren.

También existen nociones sobre la posibilidad de agregación de los gustos vía el conjunto de artículos adquiridos por una sociedad u otra o por unas u otras personas. En este sentido, se puede creer que porque dos personas adquieren el mismo artículo buscan satisfacer la misma necesidad, el dilema es: ¿buscan satisfacer con la misma intensidad la necesidad?



Lo cierto es que se requiere identificar que el proceso de la satisfacción de necesidades es dinámico, cambiante y hasta emergente. Ello como parte fundamental de las transformaciones sociales, es decir, del cambio social. El cual se materializa en la generación de nuevas necesidades creadas o descubiertas.

Como señala Julio Boltvinik 1997 el conjunto de los procesos de producción mediados por las condiciones de trabajo y la propia naturaleza del proceso de consumo como mecanismo de reproducción de la fuerza de trabajo, son necesarios para analizar la importancia de las necesidades en el ciclo vital de las personas, no sólo de las ligadas a los procesos de producción, sino también de todas las ligadas a los procesos de consumo.

A medida que las relaciones mercantiles se expanden y van haciendo retroceder las formas precapitalistas de producción y de consumo, las actividades tradicionalmente domésticas (cocina, confección, conservación de ropa, cuidado de los niños) tienden a escapar cada vez más del marco familiar. Esta evolución favorece el trabajo femenino, lo que a su turno acelera dicha evolución.

Las formas de la vida familiar tienden a modificarse en profundidad. La concentración de la producción supone la urbanización masiva de la población, la disposición, por parte de la fuerza de trabajo, de formas de necesaria de la fuerza de trabajo, la desaparición de las formas individuales: de transmisión del saber, implican la generalización y la prolongación de la instrucción pública.

Por otra parte, la determinación de lo necesario y lo necesario deseable abre el esquema de opciones en el tratamiento de las necesidades. Porque ni siquiera en el ámbito de la alimentación.

Sin embargo, la conformación de una canasta alimentaria puede no ser suficiente para reducir la desnutrición y con ello combatir la pobreza, pues estamos ante el dilema necesidad vs deseo-necesidad. Una canasta así puede satisfacer las necesidades, pero no el deseo de satisfacer necesidades de esa forma. Puesto que no sigue las pautas de consumo de bienes- alimento de una región en particular, es decir, la dieta ofrecida requiere ser culturalmente satisfactoria.

Puesto que una canasta alimentaria consiste en "...definir una lista de bienes, servicios y actividades potencialmente susceptibles de ser considerados necesarios; para cada uno de los elementos de esta lista, se pregunta a la población de la muestra si considera el rubro enunciado necesario o solamente deseable pero no necesario. Para fines de identificación de situaciones de pobreza, se puede después preguntar, si se tiene o no el rubro y, en este último caso, si ello es debido a capacidad de cubrir sus costos. Con el primer conjunto de preguntas se puede determinar lo que la sociedad en su conjunto, o un segmento de ésta, considera necesario. Evidentemente este procedimiento tiene también sus debilidades, y debe considerarse que capta la percepción de las necesidades y no a las necesidades mismas"

Como deja ver este comentario la diferencia entre lo deseado y lo necesario puede deberse en mucho a la falta de ingresos monetarios por parte de las personas para acceder a esos bienes. Puesto que satisfacer las necesidades se reduce a una diferencia dada entre la percepción de las necesidades y la necesidad en sí, en el primer caso puede obedecer a una necesidad o tan sólo un deseo sobre aquello que no necesariamente se sabe que se necesita si nunca se ha tenido algo en particular cómo saber que ese deseo de tenerlo me satisface una necesidad, es posible creerlo-especulativamente pero no lo sabemos.

Asimismo, se requiere considerar las restricciones sobre los deseos, y cómo la privación o la falta de satisfacción de necesidades en un periodo considerable de tiempo puede modificar los deseos y/o la percepción de necesidades, por ejemplo: Una persona totalmente desvalida, que lleva una vida muy degradada, puede parecer que no está en muy mala situación en términos de métrica mental de deseo y satisfacción, cuando acepta su privación con resignación y sin quejas.

Esto refleja una situación en donde las personas ante una constante y prolongada privación difícilmente pueden determinar cuáles son sus necesidades satisfechas e insatisfechas, y cuáles tan sólo son sus deseos y/o su percepción sobre sus necesidades. En circunstancias de pobreza generacional o de pobreza que ha sido transferida de padres a hijos por varias generaciones, puede presentarse esta situación. Ello, dificulta la probable y/o posible identificación por este medio de que necesidades requieren o deben en su caso satisfacer los individuos pobres o no pobres.

En situaciones de privación duradera las víctimas no siguen quejándose y lamentándose todo el tiempo y, muy a menudo, hacen grandes esfuerzos para gozar de los pequeños placeres a su alcance y reducir sus deseos personales a proporciones modestas o realistas. la razón prudencial aconseja que concentren sus deseos en aquellas cosas limitadas que quizá puedan alcanzar, en vez de aspirar infructuosamente a lo que es está adecuadamente alimentada, decentemente vestida, mínimamente educada y convenientemente alojada.

Por ende, la percepción de las necesidades no sólo puede corresponder con deseos de satisfacción de las mismas, sino que su percepción puede estar por debajo del *quantum* de necesidades básicas debido a una situación de privación duradera.

Conceptos de pobreza

En este caso planteamos los tres principales conceptos de pobreza. El enfoque biológico, el de la desigualdad y el de la privación absoluta y relativa [funcionamientos y capacidades.

El enfoque biológico

Este enfoque se fundamenta principalmente en las investigaciones de Seebom Rowntree, quien estableció una definición para la determinación de las familias pobres o en circunstancias de pobreza primaria, siendo aquellas “cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física”. Este hace referencia a dos cuestiones fundamentales: la base de los intercambios en los

tiempos modernos; los ingresos o votos monetarios, y la eficiencia física; que remite a la reproducción física de las mujeres y los hombres.

Esta concepción se traduce en un acercamiento al concepto de pobreza a través del hambre, empero, el propio parámetro de la alimentación no es suficiente para la definición de la pobreza.

Se puede sobrevivir con una alimentación limitada y/o con patrones de consumo particulares que no necesariamente nos permitan un mantenimiento de la eficiencia física. Sino por el contrario que, mermen nuestra capacidad productiva y/o de reproducción. En este sentido, el problema se vuelca a la existencia de dietas monótonas, pero que permiten la sobrevivencia de los individuos, empero los hábitos alimentarios de las personas no están determinados por cuestiones de eficiencia alimentaria y sí dependen en mucho de lo que es posible adquirir dado cierto nivel de ingreso con referencia en los hábitos culturales de consumo.

Este procedimiento en términos de Martín Rein. es “razonablemente cuestionable”. Sin embargo, es un punto de partida para entender y poder definir la pobreza, pues, la inadecuada reproducción física de las personas refiere sólo a un aspecto de la reproducción: la desnutrición por alimentación incompleta. Se deja delargo el contexto cultural de la persona para el consumo de una dieta nutritiva y sabrosa.

El enfoque de la desigualdad

El segundo enfoque refiere a la desigualdad. Este aspecto puede considerarse como de gran ayuda en el proceso de establecer un concepto de pobreza. Porque las transferencias de ingresos de un estrato económico a otro o entre ricos y pobres puede transformar los patrones sobre la pobreza, así como reducirla; a tal grado que esta, en términos de los estándares de una comunidad, podría parecer muy similar a la desigualdad existente entre el grupo más pobre y el resto de la comunidad.

La pobreza puede traducirse, en gran medida en un problema de desigualdad, es decir, no se puede descartar la alta plausibilidad y utilidad de este enfoque cuando se trata de distribución del ingreso. Sin embargo, qué ocurre cuando nos enfrentamos a casos donde, en una comunidad, no existe desigualdad, pues, en términos de bienes, todos los individuos poseen lo mismo; sin embargo, viven en condiciones precarias de sanidad, salud y alimentación: no existe desigualdad, pero pobreza sí.

“Pobreza se refiere al nivel de vida absoluto de una parte de la sociedad los pobres, mientras que desigualdad se refiere a los niveles de vida relativos en la sociedad en general. una persona posee todo y, evidentemente, el nivel de pobreza es alto. Sin embargo, es posible tener un nivel de desigualdad mínimo tanto con pobreza nula como con pobreza máxima”.

Esto nos deja entrever la primera cuestión importante de la conceptualización de la pobreza y es la pertinente inclusión de parámetros absolutos en la definición de la pobreza, aunado a consideraciones relativas que permitan evaluar las condiciones culturales particulares. En este sentido, el enfoque de la privación relativa nos permite un mayor acercamiento en la definición del concepto de pobreza.

El enfoque de la privación absoluta y relativa

El ser pobre hace referencia a una carencia, la cual en términos materiales se traduce en una privación no sólo en términos de la percepción de las necesidades, sino de lo que es necesario. Dicha privación restringe la satisfacción de necesidades en la interacción entre las personas y con su medio cultural y natural. Lo cual conduce a establecer una privación relativa puesto que es posible una métrica de la comparación entre los demás y yo. Así la interacción social influye para que los individuos consideren que están privados de una necesidad específica.

Un Robinson Crusoe puede considerar que tiene una privación relativa en términos de los habitantes de Inglaterra, sin embargo, en el momento en que este interacciona en y con su medio no tiene una privación relativa de necesidades; pues, satisface sus necesidades con base en los recursos disponibles donde habita. En este sentido, su privación relativa es sólo “un sentimiento de privación sobre un medio-social distinto de su medio-individual donde habita; y de probables condiciones de privación”.

Es natural que, para un animal social, el concepto de privación sea relativo. “[...] Una distinción tiene que ver con el contraste entre sentimientos de privación y condiciones de privación”. Los sentimientos de privación no son equiparables con las condiciones de privación, en tanto, los primeros nos hablan de la percepción de las necesidades y el segundo de las necesidades en sí mismas.

De igual manera pobreza hace referencia a dos cuestiones, una noción sobre lo que es la pobreza en términos relativos como recién se puntualizó, y a un planteamiento en términos absolutos que no hace referencia al contexto cultural que enfrenta la persona.

“Una hambruna, se considerará de inmediato como un caso de pobreza aguda, sin importar cuál sea el patrón relativo dentro de la sociedad. Ciertamente, existe un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de la pobreza, que traduce los informes sobre el hambre, la desnutrición y el sufrimiento visibles en un diagnóstico de pobreza sin necesidad de conocer antes la situación relativa. Por tanto, el enfoque de la privación relativa es complementario, y no, sustitutivo, del análisis de la pobreza en términos de desposesión absoluta”.

En este sentido, la identificación de un núcleo irreductible de privación absoluta es la base de referencia de cualquier definición de pobreza, es el punto

que permite hacer comparables distintas situaciones y permite identificar en cualquier espacio quién es pobre. Así, la parte relativa o de privación relativa le da al concepto de pobreza la calidad histórico- dinámica en cuanto a la transformación y/o creación o descubrimiento de necesidades. Así, como la pauta para considerar el espacio-tiempo específicos de análisis del ser social y su interacción con el medio.

Un concepto de pobreza

El núcleo irreductible de privación absoluta permite identificar una serie de necesidades básicas que rebasan cualquier espacio-tiempo [al menos para un núcleo que se gesta en la modernidad. Este núcleo concentra la privación de necesidades que tanto mujeres como hombres buscarían satisfacer primero.

Puesto que los grupos sociales de mayor vulnerabilidad o que han experimentado marginación social y/o se les ha relegado como es el caso concreto de las diferencias de sexo, raza, comunidad y clase, presentan privaciones relativas que difícilmente pueden ser evaluadas por la propia contracción de sus deseos; la “diferencia puede ser trascendental en el caso de desigualdades muy arraigadas y resistentes”.

Sin embargo, todo concepto o enfoque de pobreza requiere cumplir con ciertos requisitos. En primer término, mantener vigente la idea de normas y/o patrones estipulados por los “expertos” para la selección de bienes, servicios y hasta intereses que deben satisfacer las personas.

Debido a que el hambre es un buen indicador de quién es pobre. Puesto que, en términos de los requisitos del concepto de pobreza, no se puede descartar que el nivel de ingresos sea importante:

Otro requisito, depende fundamentalmente de las cuestiones de agregación, es decir, si se puede establecer un conjunto de categorías o características específicas de los pobres. Esto, lleva a considerar la plausibilidad de establecer una medida agregada, que permita reducir los pobres a una concepción de la pobreza en su conjunto.

Porque uno de los mecanismos de exploración de la pobreza en una comunidad tiene que ver con la proporción de pobres; para ello se cuenta el número de pobres de manera directa. Sin embargo, el encontrar una tasa de incidencia de esta naturaleza presenta limitaciones que no permiten que este sea un buen indicador de la pobreza, pues no permite conocer “la magnitud de la brecha de los ingresos de los pobres con respecto a la línea de pobreza línea que divide por medio de los ingresos los pobres de los no pobres: una reducción de los ingresos de todos los pobres, sin afectar los ingresos de los ricos, no modificará en absoluto la tasa de incidencia. En segundo lugar, es insensible a la distribución del ingreso entre los pobres”.

Por lo tanto, todo concepto de pobreza debe contemplar la integración de dos cuestiones: por un lado, debe permitir la identificación de un grupo de personas en la categoría de pobres, y por el otro, la agregación de las características del conjunto de pobres en una imagen global de la pobreza, es decir, ¿quiénes son pobres y qué se considera una situación de pobreza?

La determinación de quiénes son pobres, como primera cuestión a resolver, depende de qué se entiende por identificación: “El camino más común hacia la identificación consiste en definir un conjunto de necesidades básicas o mínimas y considerar la incapacidad de satisfacer estas necesidades como prueba de pobreza”.

La noción de incapacidad o en su versión positiva: de capacidad para satisfacer dichas necesidades es sumamente significativa. Pues los individuos en general difieren entre sí y son estas diferencias las que median sobre las oportunidades que se tienen para la satisfacción de necesidades.

Comenzamos a vivir con diferentes dotes de riqueza y compromisos heredados. Habitamos en diferentes ambientes naturales, algunos más hostiles que otros. Las sociedades y comunidades de las que formamos parte nos ofrecen diversas oportunidades de lo que podemos o no podemos hacer

La noción de capacidad es entendida como la viabilidad para satisfacer las necesidades básicas o mínimas.

Depende de lo que se espera sea el bienestar de una persona con base en su vida, para ello, la vida puede considerarse como un conjunto de funcionamientos y la realización de esta como una selección particular de ese conjunto de funcionamientos. Entendiendo por funcionamientos aquellas cuestiones que pueden “abarcar desde cosas tan elementales como estar suficientemente alimentado, tener buena salud, evitar posibles enfermedades y mortalidad prematura, y demás, hasta realizaciones más complejas como el ser feliz, el tener dignidad, el participar en la vida en la comunidad, etc.”

La capacidad o las capacidades de las mujeres y los hombres pueden entenderse como el conjunto del total de posibles combinaciones de funcionamientos que estas pueden alcanzar. Así, la capacidad refleja la libertad de las mujeres y los hombres para llevar un tipo de vida u otro. Lo cual implica que la incapacidad de satisfacer necesidades y/o de no llevar un tipo de vida elegido por las personas refleja una falta de libertad y de justicia como equidad para que puedan alcanzar su bienestar. Así, si los funcionamientos alcanzados constituyen el bienestar de una persona, entonces la capacidad para alcanzar funcionamientos constituirá la libertad de esa persona, sus oportunidades reales para obtener bienestar. Asimismo, esto dependerá de qué tanto los individuos hacen que el propio bienestar *alcanzado* tenga como base la capacidad para funcionar.

En este sentido, si la libertad o las oportunidades de una persona o grupo de ellas para alcanzar el bienestar se vieran mermadas, su capacidad para lograr los funcionamientos elegidos que le permiten su realización será mínima, y con ello el nivel de bienestar alcanzado será mínimo haciendo que la privación de satisfacción de necesidades será máxima, y, por ende, la persona o personas serán pobres.

Así, nuestro concepto es que de no existir libertad, igualdad y equidad en las oportunidades para que las personas puedan realizarse, tanto en el ámbito de lo privado como de lo público en su interacción con su medio y con las otras personas, su capacidad para alcanzar su bienestar será mermada por estos factores a grado tal que traerá consigo la concreta privación absoluta y relativa de satisfacción de necesidades básicas, y sin más, este conjunto de personas será pobres.

La pobreza de 1990 a 2010 en la CDMX

Una vez establecido un concepto general de pobreza se procede a la realización de la estimación de la pobreza en la CDMX de 1990 al 2010.

Las variables a considerar se refieren a los siguientes ámbitos: 1) variables de vivienda, 2) educación y 3) factor de feminización de la pobreza.

El conjunto de vivienda se estructura a partir de los siguientes subconjuntos:

a) condiciones de la vivienda, b) servicios en la vivienda y c) relación espacio- integrantes de la vivienda; condiciones de la vivienda, para la construcción de este rubro se consideran tres categorías:

A1) Pisos. A2) Muros. A3) Techos; servicios en la vivienda, en este caso se consideran los siguientes elementos: B1) Agua entubada. B2) Drenaje. B3) Electricidad; relación espacio integrantes de la vivienda, este subconjunto corresponde con: C1) Hacinamiento.

El conjunto de educación corresponde con dos subconjuntos: a) La condición de alfabetismo y b) la condición de asistencia escolar. La condición de alfabetismo se relaciona con la población que debe saber leer y escribir o en su caso que no cuenta con esta capacidad: D1) Para ello se exige alfabetismo a partir de los nueve años en adelante; la condición de asistencia escolar es la población que no asiste, pero tiene que asistir a la escuela: E1) Se exige asistencia escolar de 6 a 14 años y de 15 y más años no debe necesariamente de asistir a la escuela.

El rubro sobre feminización de la pobreza se extrae directamente de Briseño y Caloca que comprende una serie de variables que se relacionan con la probabilidad de existencia de mujeres pobres en dichas unidades geográficas.

Con el conjunto de indicadores se procede, por medio del Método de Componentes Principales, a la estimación de los parámetros de pobreza para cada una de las alcaldías de la CDMX, y posteriormente se determinan las distancias porcentuales del parámetro del índice de pobreza para todas y cada una de las alcaldías.

Ahora bien, las distancias porcentuales nos son de utilidad cada vez que obtenemos la diferencia del parámetro de referencia que es el que corresponde con la alcaldía con mayor grado de pobreza: Milpa Alta

En este caso es posible observar la evolución de la pobreza desde 1990 hasta el 2010 para todas y cada una de las alcaldías. En ese proceso la referencia se lee de la siguiente manera: si el parámetro de referencia aumenta eso indica que la pobreza en esa alcaldía para el año en específico en comparación con los otros años, está disminuyendo y se puede observar el grado de distanciamiento.

Por el contrario, si el parámetro de referencia disminuye eso nos refleja los hechos de que el nivel de pobreza va aumentando de un año a otro y de acuerdo con la alcaldía de análisis. Ahora, es menester recordar que las diferencias corresponden o están vinculadas al parámetro absoluto que corresponde con la alcaldía Milpa Alta.

Las alcaldías que experimentaron una paulatina mejora o reducción de la pobreza entre 1990-2010 son: Benito Juárez, Álvaro Obregón, Tlalpan, Xochimilco, Cuajimalpa de Morelos y Tláhuac. Es decir, el 37.5 por ciento de las alcaldías constantemente han reducido sus niveles de pobreza: lo que corresponde con una implementación de combate eficiente a la pobreza.

En el caso contrario con niveles de pobreza que han ido constantemente aumentando no tenemos a ninguna alcaldía. Empero, las alcaldías que principalmente tenían un nivel de pobreza que aumentó y luego bajó son las otras diez, es decir, el 62.5 por ciento de estas han tenido un combate a la pobreza que ha sido precario e ineficiente.

Es importante destacar la situación de las alcaldías Iztapalapa y Gustavo A Madero, en donde paulatina y constantemente están asentándose una importante cantidad de población que viene del interior de la república en la búsqueda de empleo para sacar adelante a su familia y que eran pobres rurales allí donde residían y que vienen a la CDMX a convertirse en pobres urbanos.

Ahora bien, se establece cuál es la diferencia principal entre una política débil y una política fuerte de combate a la pobreza. En este caso definimos una política débil como aquella donde existe un proceso de convergencia o de reducción de la desviación estándar a lo largo del tiempo pero que la tasa de crecimiento de esta en valor absoluto es menor a 0.2 y una política fuerte como aquella donde existe en el tiempo una tendencia a la convergencia o de reducción de la desviación estándar y su tasa de crecimiento en valor absoluto es mayor a 0.2.

Ahora resta mostrar como en la CDMX entre 1990 al 2000 se aplicó una política fuerte de combate a la pobreza, la mayoría de las delegaciones disminuyó su nivel de pobreza. Pero del 2000 al 2010 en realidad se aplicó una política de combate a la pobreza débil puesto que la mayor parte de las alcaldías se ubica casi en su mismo nivel. Para observar esto, se remite a la gráfica 1 y a los parámetros dados de lo que se considera una política débil o fuerte de combate a la pobreza.

En este caso la parte más fuerte de 1990 al 2000 ocurre en alcaldías periféricas: Tlalpan, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos y Tláhuac. Asimismo.

CDMX, pobreza y futuro cercano: 2020-2030

Ahora bien, en cuanto al pronóstico se establece una dinámica de evolución dada una política de convergencia débil, ello es porque consideramos adecuado un pronóstico un tanto pesimista por los procesos de adaptación de las personas a las condiciones de vida de la CDMX.

Ahora, tanto para el 2020 como para el 2030 se tiene que las propuestas sobre la existencia de convergencia pudiesen ser realistas, cada vez que los programas de combate a la pobreza se expanden más y más a lo largo de la CDMX. En este contexto sólo resta escribir algunas palabras acerca de los dos extremos de la ecuación: Benito Juárez y Milpa Alta.

Lo que se espera en estas alcaldías con certeza es que, en la primera, los niveles de pobreza disminuyan cada vez más y más y que en Milpa Alta, de no ser efectivos los programas de apoyo social: sobre todo en materia de vivienda, la situación empeore y sea complicado extraer de la pobreza a las personas que allí residen; puesto que esta alcaldía es la de mayor pobreza de la CDMX.



**EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CDMX**

Conclusiones

La pobreza es una de las condiciones que más debilitan la consecución de un elevado nivel de bienestar. Esta se encuentra presente en buena parte de México en grado tal que la CDMX, no escapa de esta situación. Parte indiscutible de la existencia de esta, se debe a la falta de dos cosas esenciales y que están altamente relacionadas: la primera, cuando uno es pobre es muy difícil generar u obtener capacidades para el empleo, y la segunda, de envergadura aún más amplia, una vez que se pudiesen con un gran esfuerzo, generar capacidades a las personas pobres que no contaban con estas, es el que no encuentren las personas un empleodonde puedan poner en práctica esas capacidades.

Así, con base en un análisis de las distancias porcentuales respecto de un índice de pobreza, es posible identificar la evolución de la pobreza de 1990 a 2010, tomando en consideración que la alcaldía de referencia es Milpa Alta una delegación que cuenta con los niveles más elevados de pobreza en la CDMX. Por el otro lado, tenemos a la delegación con menores niveles de pobreza que puede visualizarse yes la alcaldía Benito Juárez.

De estas dos alcaldías se puede contar con un panorama de hacia donde no ir [Milpa Alta] y hacia donde apuntar [Benito Juárez].

En este caso, entre más cerca esté alguna de las alcaldías a la de Milpa Alta mayor es su pobreza relativa. Lo que se pronostica es un retroceso en la eficiencia de las políticas de combate a la pobreza. Por el contrario, cuanto mayor es la distancia de una alcaldía con relación a Milpa Alta, menores serán los niveles de pobreza y estará llevándose a efecto una aplicación adecuada de combate a la pobreza.

Empero, el combate a la pobreza puede darse por dos caminos un combate a través de una política débil o una fuerte. Para ello se acepta la existencia de convergencia, es decir, que siempre tenderán las alcaldías más pobres a disminuir con mayor rapidez sus niveles de pobreza en comparación con las menos pobres. Lo cual refleja que la diferencia entre dichos tipos de políticas se encuentra en la velocidad con la que ocurren estos hechos.

Una política de combate a la pobreza débil tiende a converger, pero dicha convergencia es a una tasa de crecimiento negativo donde su valor absoluto es menor a 0.2 y una política de combate a la pobreza fuerte tiende a converger a una tasa de crecimiento negativo donde su valor absoluto es mayor a 0.2.

Dentro del pronóstico se consideró su elaboración a partir de una política de merma de la pobreza débil, que en cierta forma es una política reservada, bien pudiese esperarse que la distancia de pobreza entre las alcaldías se reduzca para el 2030, la cuestión es a qué velocidad lo harán, esta idea se basa en los reportes de aplicación de programas como el Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar que se están llevando a efecto en la mayor parte de las alcaldías siendo una de ellas Milpa Alta.

FEDERALALEJANDRA

MARTÍNEZ²

Localizado en el centro-sur del territorio nacional, el Distrito Federal (DF) es el principal centro político y económico del país. Además de ser la sede de los poderes federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos, el DF contribuye con 21.9% del PIB Nacional; debido a una alta diversificación, una importante vinculación al sector externo y el nivel más alto nivel de ingresos per cápita, equivalente a 2.6 veces el promedio nacional, constituye la economía más importante del país.

² Revista Bien Común. Año XII No. 134, febrero del 2006. Págs. 11-14

02

ALGUNOS DATOS SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL

31

EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CDMX



Conforma, asimismo, junto con diversos municipios conurbados del Estado de México, el área metropolitana más poblada del mundo, con una población estimada en 18 millones de habitantes. La población del Distrito Federal se estima en 8.8 millones de habitantes (8.4% nacional) y presenta una tasa media anual de crecimiento (tmac) de 0.2% (1.3% nal.) en el período 1995-2000. Sin embargo, se estima que diariamente recibe una población flotante de 2 millones de personas.

El crecimiento económico del DF no ha tenido un buen desempeño, lo cual ha sido resultado, en parte, del bajo crecimiento nacional y en buena medida también del entorno de inversión de la ciudad, fuertemente afectado por los altos índices de inseguridad, delincuencia y el mercado informal. Según la Encuesta Nacional de Empleo¹, 26.7% de la población económicamente activa (PEA) en el DF se concentra en el rango de los 25 a los 34 años de edad, y la Población Ocupada según actividad económica se encuentra concentrada en 57.8% en el sector servicios, mientras la media nacional es de 39.3%. Cabe mencionar que la tasa de ocupación en el sector no estructurado en el DF² es de 30.1%, cifra mayor al promedio nacional de 28.2%; de menor a mayor ocupa el lugar 23 de las 32 entidades.

A pesar de que el DF presenta fortalezas importantes por ser el centro económico más importante del país: una amplia economía con un PIB per cápita muy superior al promedio nacional, un nivel sustancial de autonomía presupuestal caracterizado por las potestades tributarias del DF, las cuales son más amplias que las de cualquier otro gobierno estatal o municipal en México; los factores que contrarrestan estas fortalezas: el alto nivel de deuda del DF, un sector paraestatal dependiente, elevados requerimientos de inversión, falta de planeación a largo plazo y los altos índices de delincuencia y congestionamiento urbano, que junto con un programa de inversión importante e inminente podrían presionar las finanzas del DF en el mediano plazo.

En cuanto al nivel de la toma de deuda del DF,³ ésta ha sido mayor que la propia generación de flujo o ahorro interno, razón por la que los niveles de endeudamiento relativo a lo largo del tiempo muestran un deterioro, registrando 3.5 (veces) del ahorro interno al cierre de 2004, deuda total equivalente a 63.2% del total de ingresos en 2002, siendo los niveles de deuda del DF de los más altos en el país.



**EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CDMX**

Por otro lado, los esfuerzos por aumentar la recaudación de ingresos propios y lograr un presupuesto fiscal equilibrado, a pesar de la adopción de un importante programa de inversión en infraestructura, no han sido sustanciales para respaldar los niveles reales de deuda contraídos, que presionarían considerablemente las finanzas públicas.

Comparando al DF con las demás entidades de la República, variables de desarrollo como son la esperanza de vida, el nivel de marginación, el promedio de escolaridad y el índice de desarrollo humano, se muestran en niveles por encima de la media nacional. Pero considerando el nivel y la densidad poblacional, se manifiestan rezagos existentes en infraestructura y servicios que la ciudad presenta actualmente y que demandan altos requerimientos en seguridad pública, transporte, obras hidráulicas y de vialidad.

Por todas estas condiciones, se hace necesaria la planeación de una política integral de largo plazo para subsanar los problemas que en un futuro cercano inhibirán aún más el crecimiento de esta ciudad con gran potencial económico. Así como para que los beneficios se traduzcan en condiciones de un mejor y mayor desarrollo.

EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CIUDAD DE
MÉXICO, 2010-2018³

En el año 2004 se promulgó la Ley General de Desarrollo Social, su artículo 36 establece los nuevos criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza a partir de una metodología basada en un enfoque multidimensional de la misma.

³ Cámara de Diputados. Evolución de los indicadores de pobreza en la Ciudad de México, 2010-2018. Págs. 4-32

03

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2010-2018

EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CDMX

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en atención a este mandato jurídico, dio a conocer en diciembre de 2009 esta nueva metodología.

De acuerdo con el CONEVAL, las metodologías de medición multidimensional de la pobreza, a diferencia de las que se basan en los enfoques unidimensionales o pobreza monetaria, permiten incorporar dimensiones no monetarias de las condiciones de vida de la población, haciendo posible conocer las carencias sociales más importantes de los habitantes de este país, y que están relacionadas con el acceso a la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda, los servicios básicos y la alimentación.

El CONEVAL ha desarrollado un mapa conceptual bidimensional que es la base para la construcción y comprensión de la pobreza multidimensional:

Coloca en el eje de las ordenadas (X) los umbrales de ingresos clasificados en dos líneas: la de bienestar económico (LBE) que permite al individuo cubrir el costo de la canasta básica; y la de bienestar mínimo o simplemente línea de bienestar (LBM), que le permite cubrir el costo de la canasta alimentaria; cualquier individuo cuya percepción monetaria se encuentre por debajo de alguna de estas líneas estará en situación de vulnerabilidad o pobreza.



Alcanzar uno u otro umbral de la línea de bienestar tienen implicaciones importantes: para la población cuyo ingreso monetario está por debajo de la LBM significa que sus percepciones son tan bajas que no cubre la totalidad del valor de la canasta alimentaria básica; este es el caso de las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema que sistemáticamente están en pobreza alimentaria; por el contrario, para aquellos cuyo ingreso monetario está por debajo de la LBE implica que alcanzan a cubrir el valor total de la canasta alimentaria aunque no le es suficiente para la canasta no alimentaria, este es el caso de la población que está en condición de pobreza y pobreza moderada.

En lo referente al eje de las abscisas, el CONEVAL coloca las seis carencias sociales, de tal manera que el problema de la pobreza multidimensional (incluyendo la vulnerabilidad) es producto de una combinación de percepción de ingresos por debajo de alguna de estas dos líneas y por la existencia de al menos una carencia social, de tal manera que entre más restrictiva sea la línea de ingreso y mayores sean las carencias sociales, la situación de pobreza del individuo se agudizará.

A partir de la consideración de las líneas de ingresos monetarios y los déficits de carencias sociales, el CONEVAL establece el siguiente marco conceptual relacionado con los diferentes umbrales de pobreza multidimensional en México:

Vulnerabilidad por ingreso, recae sobre la población cuyo ingreso es tan bajo que es igual o menor a la LBE y adicionalmente presenta al menos una carencia social;

La población vulnerable por carencias sociales es aquella que tiene un ingreso mayor a la LBE, aunque sufre una o más carencias sociales; y

La población que está en situación de pobreza es aquella cuyo ingreso es igual o menor al costo de la canasta que cubre las necesidades básicas (por debajo de la LBE) y simultáneamente tiene al menos una carencia social.

La población en situación de pobreza multidimensional se clasifica en dos grupos: La población que está en situación de pobreza moderada, es aquella que tiene un ingreso igual o menor al costo de la canasta básica y tiene al menos dos carencias sociales; y la población que está en situación de pobreza extrema, es aquella cuyo ingreso es igual o menor al valor de la canasta básica alimentaria (igual o por debajo de la LBM) y tiene al menos tres carencias sociales.

La región de la pobreza se ubica en la parte inferior izquierda del mapa, se genera por una combinación de ingresos monetarios insuficientes y carencias sociales que sufre el individuo, se divide en pobreza moderada y extrema, dependiendo si alcanza la línea de bienestar económico o mínimo junto con la existencia de al menos una carencia social.

La vulnerabilidad, ocupa la parte superior izquierda e inferior derecha del mapa de pobreza multidimensional, acepta dos clasificaciones: los vulnerables por ingresos, que no sufren carencias sociales aunque su percepción monetaria está por debajo de la línea de bienestar económico, no accediendo a la canasta alimentaria y no alimentaria; y los vulnerables por carencias sociales, que se ubican en la hipótesis contraria, puesto que su nivel de ingreso les permite alcanzar la línea de bienestar económico aunque sufren al menos una carencia social.

Finalmente, está la población no pobre y no vulnerable, colocados en la parte superior derecha del citado mapa, allí se encuentran los individuos cuyos ingresos están por encima de la línea de bienestar económico, permitiéndoles adquirir la canasta alimentaria y no alimentaria, además no enfrentan carencias sociales, esta población está exenta de cualquier condición de pobreza o vulnerabilidad e idealmente allí se debería ubicar la mayor parte de los individuos que habitan el país.

De estas definiciones, observamos que la peor condición socioeconómica de la población en México está relacionada con el problema de la pobreza extrema, porque estos individuos perciben ingresos que no alcanzan para cubrir su canasta alimentaria básica y tienen múltiples carencias sociales. En contrapartida, la población no pobre y no vulnerable es la que está en mejor situación, porque su ingreso monetario le permite cubrir el costo de la canasta básica alimentaria y no alimentaria y no tiene déficits en las carencias sociales.

Se analizaba a la pobreza desde un plano unidimensional, considerando únicamente el causal de ingreso, se hablaba entonces de pobreza monetaria, actualmente para pasar al plano multidimensional se han adicionado los elementos relacionados con las carencias sociales.

En este sentido, para construir los indicadores relacionados con la pobreza multidimensional es importante evaluar la capacidad que tienen los individuos para obtener un ingreso monetario que les permita adquirir la canasta alimentaria y no alimentaria.

La vulnerabilidad por ingresos se ubica en dos niveles, el primero menos agudo, está relacionado con la incapacidad que tienen las personas para adquirir un ingreso que les permita comprar por sí mismo la canasta básica, éstos pueden adquirir completamente los bienes alimenticios, aunque no solventan completamente sus necesidades de vivienda, calzado, ropa, entre otros bienes básicos para la supervivencia. Este grupo poblacional obtiene ingresos por debajo de la línea de bienestar económico.

Existe otro grupo poblacional cuya vulnerabilidad por ingresos es más aguda que en el caso anterior, está relacionado con la incapacidad que tienen los individuos para adquirir un ingreso que les permita comprar por sí mismos la canasta alimentaria, es una pobreza por ingreso monetario que les impide comprar los bienes alimenticios para su supervivencia, así mismo, están completamente impedidos para demandar los otros bienes fundamentales como la vivienda, el calzado, la ropa, entre otros. Este grupo poblacional obtiene ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo.

Como ya se estableció, la población vulnerable por ingresos es pobre unidimensional, forma parte de la pobreza monetaria, no sufren carencias sociales, la problemática es que sus ingresos están por debajo de la línea de bienestar económico. Esto se refleja en la gráfica número 7, donde se observa que los habitantes vulnerables por ingresos tienen cero carencias sociales, aquellos que tienen una percepción monetaria por debajo de la línea de bienestar mínimo registraban 2.2 carencias sociales en promedio por habitante en el 2010, reduciéndose a 1.7 carencias sociales en el 2018; y la población cuyo ingreso monetario estaba por debajo de la línea de bienestar económico presentó mejoras en este indicador durante este periodo, el número de carencias promedio se redujeron de 1.8 a 1.4 por habitante.

La vulnerabilidad por carencias sociales también se puede considerar como una tipología de pobreza unidimensional, la problemática ahora consiste en que los grupos poblacionales que están en esta condición presentan déficits en el acceso de los bienes sociales, aunque perciben ingresos por arriba de la línea de bienestar económico, esto implica que no sufren pobreza monetaria.

La mayoría de los indicadores de la vulnerabilidad por carencias sociales de esta entidad no mejoraron durante el periodo 2010-2018, lo que significa que fue el principal factor para el incremento de la pobreza; el retroceso en el combate a la pobreza se exacerbó porque las políticas no favorecieron la distribución del ingreso por lo que la población de esta entidad no mejoró su acceso a estos bienes y servicios, reflejándose en el déficit de carencias sociales.



El índice para la Ciudad de México revela que la política de redistribución de la riqueza no ha mejorado, una de sus consecuencias es que el combate a la pobreza de la entidad no presentó avances importantes, porque en el periodo objeto de análisis los indicadores de pobreza general, moderada se incrementaron. Hubo un debilitamiento del mercado laboral, puesto que los indicadores de vulnerabilidad por ingresos, de la LBM y LBE no presentaron mejoras. Paralelamente la población de la entidad tuvo más oportunidades para reducir el déficit de acceso al conjunto de bienes sociales relacionados con la educación, salud, seguridad social, vivienda y alimentación.

Se evaluó el comportamiento en términos relativos de 43 indicadores socioeconómicos de la entidad entre el 2010 y el 2018, encontramos que 30 (69.77%) reflejan mejoras en las condiciones de la población, 11 presentaron retrocesos (25.58%) y 2 permanecieron sin cambios (4.65%).

Algunos indicadores que reflejan mejoras en las condiciones socioeconómicas de la población de la entidad están relacionadas con la disminución de la pobreza extrema; menor población con al menos una y al menos 3 carencias sociales; la reducción del rezago educativo; la mejora de las carencias en el acceso en los servicios de salud, seguridad social, en la calidad y espacios de vivienda, en los servicios básicos de la vivienda y alimentación; el menor rezago educativo en la población infantil y juvenil; el mayor acceso al seguro popular, al IMSS y al ISSSTE Estatal; menor número de población ocupada sin acceso a seguridad social, así como los no pertenecientes a la PEA y de 65 años y más sin acceso; la menor población que vive con techo de material endeble y en condición

de hacinamiento; en viviendas sin acceso a agua, drenaje, electricidad y chimenea; el incremento de la población con seguridad alimentaria, la reducción de los habitantes con inseguridad alimentaria leve y severa; y el aumento de la población no pobre y no vulnerable.

Algunos indicadores que reflejan un retroceso de las condiciones socioeconómicas del estado son el incremento del índice de Gini, la población con vulnerabilidad de ingresos; menor número de derechohabientes con acceso a seguridad que proporciona PEMEX, Defensa y Marina, seguridad social indirecta y afiliada diferente a las anteriores; un incremento en la población que habita viviendas con muro de material endeble, así como el incremento de la inseguridad alimentaria moderada. Mientras que permanecieron sin cambios la población que vive con piso de tierra, y que tiene seguro de gasto médico privado.

PAUL RODRIGO GUZMÁN
CORREA⁴

INTRODUCCIÓN

Entre los conceptos de pobreza y desigualdad existe un vínculo que se presenta en diferentes vertientes de la vida social, cultural y económica de la población. Esto, ya que la frontera entre ambos conceptos es difícil de establecer, pues se habla tanto de desigualdad económica o de una pobreza económica, lo mismo en los ámbitos sociales y culturales.

¹ Guzmán Correa, Paul Rodrigo. La pobreza y la desigualdad en la Ciudad de México, el caso de la pobreza alimentaria. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. VII Legislatura. Marzo del 2017. Págs. 54

04

LA POBREZA Y DESIGUALDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Así, estos conceptos representan un problema para el desarrollo sustentable del país. Es por ello que resulta imperante la necesidad de su comprensión con el fin de crear políticas públicas que puedan disminuir los índices de pobreza y desigualdad.

Se suele emplear el término pobreza para expresar carencias monetarias sin atender sus otras dimensiones, las cuales pueden permear el entorno sociocultural de un individuo. La pobreza incluye la falta de recursos e ingresos que son necesarios para desarrollar una vida sostenible o libre de carencias, e incluye un problema de derechos humanos ya que atañe la falta de capacidades básicas para vivir con dignidad, llegando a restringir los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas que se encuentran en esta situación, lo que nos lleva a una situación de desigualdad.

Hoy en día entendemos la desigualdad como la diferencia que existe entre las personas que no cuentan con los mismos recursos económicos y que, por ello, los hacen pertenecer, por fuerza, a un grupo o situación desfavorable. Por ello, para que exista desigualdad siempre deben existir dos actores o grupos que se puedan contrastar, un actor o grupo con características que le favorezcan en la búsqueda de un desarrollo pleno; y, en contraparte, un actor o grupo cuyas características no son igualmente favorables a sus circunstancias e impiden o dificultan su desarrollo pleno.



A lo anterior habrá que añadir los distintos tipos de desigualdad como son: la desigualdad económica, la desigualdad de género, desigualdad jurídica, desigualdad entre etnias, desigualdad religiosa. De estos se pueden desprender otros tipos como la desigualdad en el acceso a la salud, en educación, en ingreso, de oportunidades.

De tal forma, se debe entender que la pobreza y la desigualdad son males mundiales, los cuales han sido temas principales de diferentes estudios y foros alrededor del mundo, en los que se han planteado metas para su erradicación; como lo marcan los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Estos establecen 17 objetivos de los cuales 4 están directamente relacionados con la pobreza y la desigualdad, estos son: Fin de la Pobreza; Hambre Cero; Igualdad de Género; y Reducción de las Desigualdades. El cumplimiento de estos objetivos está planteando para el año 2030.

En lo que concierne al Estado mexicano, éste, respondiendo a las necesidades de la población y atendiendo las recomendaciones internacionales, realiza, a través de su gobierno tanto federal como gobiernos estatales, políticas públicas para disminuir y tratar de erradicar estos dos males que son impedimentos para un correcto desarrollo integral a nivel nacional y estatal.

De tal forma, el presente trabajo busca analizar y explicar los mecanismos de operación de políticas públicas encaminadas a erradicar el tema de la pobreza y desigualdad, y más en específico, de la pobreza alimentaria, con el fin de explicar los avances que se han tenido en la materia en la Ciudad de México.

Actualmente algunas dependencias del gobierno de la Ciudad de México operan un número importante de programas sociales destinados a atender las carencias alimentarias de los gobernados en estado de vulnerabilidad de la capital del país.

Este despliegue operativo de programas es el reflejo de la creciente atención de las autoridades por erradicar el hambre de su demarcación. Preocupación en la que se ha involucrado la sociedad en su conjunto.

El presente trabajo también es el resultado del análisis de cuatro programas destinados a atender los problemas de alimentación de la población vulnerable en la Ciudad de México. La Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México (SEDESO) opera dichos programas, bajo el marco normativo de sus respectivas Reglas de Operación.

El diagnóstico complementario se realizó a partir del análisis de las Reglas de Operación de los programas: “Aliméntate”; “Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores de 68 años Residentes en la Ciudad de México 2017” y “Comedores Públicos”, con especial énfasis en las reglas de operación del programa “Aliméntate”. Lo anterior con base en la información que la Secretaría de Desarrollo Social capitalina pone a disposición del público en general en su portal.

Los comparativos numéricos que se muestran en este trabajo se sustentan en la información disponible que las dependencias de gobierno ponen a disposición del público, dichos comparativos no están previstos en las Reglas de Operación.

Así, pues, el trabajo estará dividido en dos secciones: en la primera se revisarán los diferentes conceptos que existen sobre pobreza y desigualdad tanto a nivel internacional, estatal y local, mientras que en la segunda parte se mencionará

las políticas públicas que son utilizadas contra la pobreza y desigualdad alimentaria, del cual se desprende el siguiente diagnóstico:

Destacar las deficiencias de la normatividad local en temas alimentarios con respecto a los objetivos que recomienda la FAO (Food and Agriculture Organization) en las normatividades locales respecto a los mismos temas.

Llamar la atención en cuanto a la baja movilidad social que experimentan los grupos sociales vulnerables en las delegaciones de la Ciudad de México después de trece años de intensa inversión económica a través de los programas sociales.

Destacar la necesidad primaria de generar un entorno favorable: Seguridad Alimentaria, para el ejercicio pleno del Derecho a la alimentación, lo que favorecería la erradicación la desigualdad y pobreza alimentaria.

El significado de pobreza tiene distintas concepciones de acuerdo a quién o a quienes se les pregunte, o de acuerdo al enfoque al que se le ponga atención. De manera general podemos señalar que la pobreza es la carencia de algo o la falta de algo; y la desigualdad la entendemos, desde una generalidad, como la inequidad o falta de igualdad.

Pero la generalidad conceptual no refleja la complejidad social de quien padece esta circunstancia. Para tener más claros estos conceptos recurriremos a los principales organismos internacionales, así como las definiciones que son utilizadas en el ámbito gubernamental, tanto federal como local.

En el ámbito internacional, las principales autoridades en la materia son el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el caso del Banco Mundial define a la pobreza como “un fenómeno multidimensional, que incluye incapacidad para satisfacer las necesidades básicas, falta de control sobre los recursos, falta de educación y desarrollo de destrezas, deficiente salud, desnutrición, falta de vivienda, acceso limitado al agua y a los servicios sanitarios, vulnerabilidad a los cambios bruscos, violencia y crimen, falta de libertad política y de expresión.

Por su parte, el PNUD concibe a la pobreza como la “incapacidad de vivir una vida tolerable”. Significa la negación de oportunidades y de la denegación del desarrollo humano. Tiene que ver con que las personas puedan desarrollar su bienestar, entendiéndolo como el alcanzar una vida larga y saludable, teniendo acceso a la educación y disfruten de la libertad y dignidad.

Para la CEPAL el estudio sobre la pobreza se centra en tres aspectos: la necesidad, el estándar de vida y la insuficiencia de recursos. En donde la necesidad hace referencia a la carencia de bienes y servicios materiales requeridos para vivir

(artículos específicos). La necesidad puede ser medida por el método de las

“Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)”. El estándar de vida hace alusión al hecho de vivir con menos que otras personas, que puede ser medido por el método de “Líneas de Pobreza e Indigencia”. La insuficiencia de recursos se refiere a que no basta con que se cubran las necesidades para que una persona deje de ser pobre y puede ser medido por el “método relativo” que condiciona a la pobreza de acuerdo al nivel general de la riqueza.

Desde el ámbito federal revisaremos principalmente las definiciones de dos instancias que es la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Para la SEDESOL la pobreza queda dividida en tres segmentos, los cuales son: pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza patrimonial. La primera abarca a los hogares que no cuentan con los recursos suficientes para adquirir la canasta básica. La segunda hace referencia a los hogares que no pueden potenciar sus capacidades por medio de la salud o de la educación básica. La tercera se refiere a los hogares que cubriendo los rubros anteriores no les alcanza para satisfacer las necesidades de calzado, vestido, vivienda, energía eléctrica, combustible, alquiler, vivienda y transporte público.

Para el CONEVAL una “persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación), y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias”.

En el ámbito local correspondiente a la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México (SEDESO) se utiliza el mismo concepto que el CONEVAL, como establece el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social: “Artículo 36. Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente,” la información de los indicadores que es utilizada es la siguiente: Ingreso corriente *per capita*, Rezago educativo promedio en el hogar, Acceso a los servicios de salud, Acceso a la seguridad social, Calidad y espacios de la vivienda, Acceso a los servicios básicos de la vivienda, Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, Grado de cohesión social, Grado de accesibilidad a carreteras pavimentada.

En donde es posible detectar que delegaciones tienen más desigualdad que otras en cuanto a calidad de espacios y vivienda, acceso a salud, cuales tienen más rezago educativo, etc. Aquí sobresalen las delegaciones Benito Juárez y Miguel Hidalgo con índices arriba de 9.0 en el IDS, seguidas por un rango de .80 a .89 Cuauhtémoc, Coyoacán, Azcapotzalco, Iztacalco, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Cuajimalpa, y de 7.0 a 7.9 Magdalena Contreras, Tlalpan, Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco y menores a estas cifras Milpa Alta.

Las diferencias de los conceptos estriban en que la del BM se enfoca en el ingreso de las familias y su capacidad para adquirir bienes, la del PNUD que estimo la más completa se enfoca en el desarrollo integral del ser humano, y la del CONEVAL en la carencia social.

Revisado el concepto de pobreza, toca el turno al de desigualdad. En cuanto a la desigualdad se tomarán los conceptos que realizan la CEPAL, el Banco de México y el PNUD.

La CEPAL explica la desigualdad desde la búsqueda de la igualdad, explicando que existen brechas sociales entre personas y en donde la igualdad es el ejercicio de la ciudadanía ejercido desde un mismo o igual punto de partida. “La igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de base a pactos sociales que se reflejan en más oportunidades para quienes menos tienen”. En esta visión se busca establecer una sinergia entre la igualdad social y el dinamismo económico.

El PNUD también parte de la igualdad “en el sentido de capacidades, perspectiva basada en una visión anterior a los sucesos, pero que también requiere igualdad en el proceso, remite a una igualdad de la libertad efectiva de las personas para elegir entre opciones que consideran valiosas y cuyo valor se basa en argumentos fundados y plantea que la igualdad de capacidades no implica igualdad de resultados”. Este enfoque parte de la transmisión intergeneracional de la situación de la privación, y también se generan por los mecanismos de representación igualitaria, en donde existe una debilidad institucional y hay un bajo compromiso ciudadano.

Mientras que el Banco Mundial identifica a la desigualdad como una variable de análisis necesaria que tiene por fin atender el problema de la pobreza, porque liga directamente a la desigualdad como factor que hace prevalecer la pobreza y porque el crecimiento económico no llega a ser tan efectivo para combatir la pobreza en países en donde existe mayor desigualdad, por lo que “para lograr la misma reducción de la pobreza, los países desiguales deben crecer más que los equitativos”. En este sentido el crecimiento económico debe estar acompañado de políticas que tiendan a la eliminación o reducción de la desigualdad, favoreciendo a quienes menos poseen para alcanzar una situación de vida mínima en la que se puedan desarrollar. Para el Banco Mundial la desigualdad es la desigualdad de ingreso.



De lo anterior podemos decir que el concepto de pobreza que se entiende y es utilizado en México y en la capital del país es definido por el CONEVAL, y que el concepto de desigualdad es aquello que no parte de una misma circunstancia social, o que tiene un trato diferenciando socialmente hablando, como en la desigualdad económica, o la desigualdad de género, y que, en el mismo tenor del concepto de pobreza posee diversas dimensiones. En cuanto a las políticas públicas que se llevan a cabo para eliminar o disminuir estos males, son creadas y puestas en práctica de acuerdo a la discrecionalidad de cada gobierno, en donde suelen ser favorecidos ciertos grupos por razones más de interés de otros grupos en el poder, que por la propia necesidad de algunas comunidades.

SERGIO MÉNDEZ
CÁRDENAS⁵ SOLEDAD
AGUIRRE

Sin duda el año que termina es uno de los más interesantes en la vida política y social de la Ciudad de México, por primera vez los capitalinos (10.5 millones de habitantes para 1997) elegimos con nuestro voto al gobierno del Distrito Federal

⁵ Revista Bien Común y Gobierno. Año IV No. 38, enero de 1998. Págs. 47-56

05

CAMBIOS Y TRANSICIONES DEL DISTRITO FEDERAL

61

EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CDMX

Sin embargo, independientemente de la manera en que este nuevo gobierno se proponga solucionar los graves problemas que aquejan a la ciudad, la esperanza de que logre revertir conflictos urbanos como la inseguridad y la contaminación se toma muy incierta. Primero, porque en el ámbito de la seguridad pública la dinámica de la violencia se ha convertido en un problema dual a) hasta donde esta violencia es promovida desde y para los circuitos castrenses interesados en legitimizar su presencia en la sociedad civil y/o b) hasta donde la violencia generada en este año es producto de grupos organizados en mafias y vinculados al narcotráfico, que han logrado penetrar en las instituciones de seguridad pública del D.F., en el ámbito del medio ambiente, la realidad es cada vez más angustiante y las medidas enfrentan límites impuestos por la ineficiencia de las instituciones, la corrupción y la poca transparencia en lo que se declara como intención y los verdaderos alcances de las acciones.

Segundo, los capitalinos no conocemos hasta ahora un programa integral de combate a la delincuencia organizada. Sabemos que existen estudios y propuestas de diversos sectores para enfrentar la inseguridad, pero desconocemos un proyecto que integre de manera consensual dichas propuestas.



En materia ambiental no se corre con mejor suerte, se ignora la existencia de un programa integral que además de dar respuestas reales y de largo plazo a la cada vez mayor contaminación atmosférica, a la pérdida continua y creciente de la carga de los acuíferos del Valle de México, tanto por contaminación como por sobreexplotación, concrete exitosamente algunos de los numerosos proyectos de reforestación en donde se informe claramente sobre el uso de recursos, promueva entre los capitalinos de las zonas rurales el desarrollo productivo con un verdadero sentido ecológico y no solamente económico. Además de que no se cuenta con un programa que prevenga contingencias como las vividas durante el mes de julio con las "lluvias de cenizas", que hasta ahora no se sabe si podrían ser de mayor riesgo e intensidad en una eventual erupción del volcán Popocatepetl.

En este balance ofrecemos un panorama general sobre la situación que guardan dos de los principales problemas de la ciudad la seguridad pública y *el medio ambiente*, además de una reflexión sobre lo que representaron las primeras elecciones para gobernador en el Distrito Federal.

Es claro que este balance no pretende afirmar la idea de que la Ciudad de México durante 1997 sólo fue una suerte de competencia política en un contexto de contaminación y violencia. Indudablemente, es mucho más. Fue escenario de añejos problemas como el ambulante, la prostitución, el desempleo, las marchas y protestas que desquiciaron a sus calles y habitantes; devaluaciones e inflación; también fue protagonista de actos solidarios ante los desastres naturales acontecidos en el interior de la República, construcción y reconstrucción de relaciones sociales que reforzaron la confianza en las instituciones, como lo demostraron las elecciones, espacio de manifestaciones culturales y productivas, en fin, mucho más de lo que en estas cuantas páginas podemos dar cuenta. Sin embargo, elegimos estos aspectos de la vida urbana porque consideramos que hablan de las grandes transformaciones que sufre nuestra ciudad a escasos dos años de entrar a un nuevo milenio.

Iniciamos con el análisis de las elecciones en el D.F. ya que estas centraron la atención de prácticamente toda la primera mitad del año. Las campañas electorales comenzaron en diciembre del año pasado, no formalmente, sino con el proceso de postulación de candidatos en el interior de los partidos que se hicieron del conocimiento público mediante la prensa, la radio y la televisión para competir en las primeras elecciones a gobernador del D.F.

En ese momento, las encuestas de opinión mantuvieron un estricto apego a las técnicas estadísticas, se adhirieron fuertemente a la realidad y expectativas de los electores y, no está por demás señalarlo, daban el triunfo al Partido Acción Nacional. No obstante, esta tendencia se modificó en los primeros meses de las campañas en favor del Partido de la Revolución Democrática, tendencia que nunca se detuvo hasta alcanzar los resultados que ya todos conocemos. Sin embargo, es importante detenernos en los acontecimientos que pudieron motivar este cambio en los resultados.

Un año antes de las elecciones el PAN tenía una preferencia de 33% que mantuvo en promedio, con altibajos, durante ocho meses (hasta febrero de 1997). Es después de febrero cuando su caída es permanente, hasta ubicarse en el tercer lugar de las preferencias al concluir la jornada electoral. Mientras que el PRI mantuvo un comportamiento esperado, con un promedio durante doce meses de 24% del electorado, para cerrar en 25.6%. El otro comportamiento que también tiene su quiebre en el mes de febrero es el del PRD, que hasta esa fecha mantuvo un promedio, al igual que el PRI, en ocho meses (julio 96-febrero 97) de 22%. hasta lograr 48.10% del electorado. No obstante, el promedio de julio de 1996 a julio de 1997 fue de 31%, al igual que el PAN.

Expuestos así los hechos, cabe pensar en el momento de cambio en las preferencias del electorado y preguntarse en dos sentidos 1) cuáles fueron los actos de los candidatos que pudieron modificar las tendencias y 2) cuáles las condiciones en las que se encontraba el electorado cuando recibió estas acciones.

Difícilmente podemos responder a estas interrogantes de manera exhaustiva y satisfactoria sin caer en explicaciones simples; esta problemática requiere de toda una investigación que rebasa en mucho los objetivos de este artículo, sin embargo, intentaremos apuntar algunas líneas de reflexión al respecto.

En el momento de conocerse la designación de Cárdenas como candidato del PRD a la jefatura del gobierno del D.F., de éste candidato venía realizando desde 1988 y hasta las elecciones presidenciales de 1994. Es evidente que un candidato que ha realizado dos campañas a nivel nacional y ha mantenido una permanente actividad política entre la primera y la segunda se encontrara en ventaja sobre candidatos relativamente nuevos para la opinión pública. Pero, si bien la tendencia favoreció al PRD, ubicaba al PAN en un lugar que podía remontar fácilmente si se considera una tendencia consolidada en favor de este partido durante las últimas elecciones en el D F - Sin embargo, la diferencia contradijo cada vez más dicha consolidación ¿Por qué cambió esta tendencia? La respuesta podría tomar varios sentidos, uno apuntaría a que los actos de campaña fueron insuficientes ante la acumulación proselitista del PRD, otro a que los actos de campaña fueron manejados por los medios de comunicación, principalmente la prensa, en un tranco enfrentamiento y provocación contra el candidato del PAN. lo cual deterioró su imagen pública.

Podríamos seguir con otras hipótesis propuestas por analistas políticos en su momento, pero en realidad se tendría que hacer una investigación empírica que arrojará datos sobre los motivos que llevaron a 21.5% del electorado (diferencia que obtenemos al restar el porcentaje más alto que obtuvo el PAN en noviembre de 1996 -37%~ al 15.5% que obtuvo al finalizar las elecciones) a modificar su preferencia por otro partido ¿El electorado de la ciudad se conduce más por la figura de un “líder” o por las plataformas políticas de los partidos Sin duda, en estas elecciones el ciudadano prefirió inclinarse por la figura de un “líder” que por las aspiraciones y afinidades que se pudieran tener con la práctica política y los propósitos de un partido.

Otros resultados interesantes y que mueven a la reflexión son los obtenidos en el congreso local De los 23 distritos electorales, el PAN sólo ganó dos y el resto los obtuvo el PRD Podríamos decir que el efecto (Cárdenas permitió un triunfo casi total para el PRD, lo cual también podría interpretarse en un sentido completamente opuesto fue el PRD. por su trabajo entre las organizaciones y sectores populares (el más numeroso de la ciudad), vendedores ambulantes, chavos banda, colonos, etc., que logró consolidar el triunfo de su candidato al gobierno del D F y de los diferentes distritos electorales.

El problema del medio ambiente en la Ciudad de México es sumamente complejo Durante el año hubo avances en la materia, pero las acciones carecen de un enfoque integral y preventivo, aunque la Ley Ambiental del Distrito Federal apeleal principio preventivo.

Al explorar las acciones y programas realizados durante lo que va del año es evidente la atención prestada al problema de la contaminación atmosférica, cuando no es el único ni el más grave en lo que se refiere al medio ambiente. Las respuestas a la problemática del agua o del suelo y la deforestación se quedaron prácticamente en discurso e intención, cuando en realidad (muchos de ellos) son inaplazables. Mas allá de cifras, porcentajes, estadísticas, nuevas gasolineras, "Hoy no circula" y PRO AL RE. la realidad se impone en situaciones como la contingencia de 3 días seguidos durante la semana pasada o la constante contaminación y explotación del acuífero que amenaza con envenenar nuestra (casi) única fuente de agua, además de muchas otras que representan potenciales desastres ecológicos. Revisemos algunos ejemplos.

Un tema relevante se refiere al agua la urgente recarga del acuífero y la indispensable toma de decisiones para evitar su contaminación. El tema está en una etapa en la que se realizan estudios de prefactibilidad para la instrumentación de un programa que pretende su solución, cuando la sobreexplotación del acuífero puede ser origen de fracturas en el acuífero lacustre. De acuerdo con estudios del Instituto de Geología de la UNAM. "40% del abasto de agua se pierde en fugas, es la manera más costosa de recargar el acuífero. Lo paradójico es que se cuenta con tecnología para detectar las fugas y alimentar el acuífero con aguas pluviales en zonas urbanas, desarrollada en México y por mexicanos" en los anteriores, el nivel de tratamiento en la zona metropolitana de la Ciudad de México ha sido sumamente bajo de los 50 metros cúbicos por segundo de aguas captadas por alcantarillado, apenas 4 metros cúbicos por segundo reciben tratamiento terciario, 5 reciben tratamiento secundario y primario y el 82%

restante se descarga en los conductos de drenaje a los cuerpos receptores de Río del Salto, Río Tula y la Presa Endo.

Otra prioridad un tanto descuidada o postergada es el problema de los residuos tóxicos, los causantes de 23.6% de la contaminación ambiental, porque 90% son desechados indiscriminadamente, sin ningún tipo de tratamiento, al sistema de drenaje o enterrados clandestinamente, provocando un grave daño ambiental, contaminando aire, suelo y subsuelo. Sin embargo, el problema también sigue sin solución viable, pues, como informó el secretario en su comparecencia, este es otro de los problemas que aún se encuentran en fase de “evaluación”. Es urgente la construcción de una planta cercada a la ciudad para que los residuos sean tratados de manera adecuada.

Por otro lado, siguen siendo nulas las políticas claras en lo que se refiere al suelo, cuya degradación es también una de las fuentes más grandes de contaminación. No hay ninguna acción precisa para la regulación de sus usos, destinos y vocación. Un buen ejemplo de ello son los 500 asentamientos irregulares en el DF, la mayoría en zonas de reserva ecológica; la degradación es provocada por la ausencia de drenaje, aunque el problema parte de la corrupción propiciada por las autoridades. Según José Manuel Minjares, diputado de la actual ALDF, este problema será la causa de “un colapso ambiental de consecuencias inimaginables.

La reforestación es otro de los renglones incumplidos Eduardo Palazuelos dijo en comparecencia que en este año fueron sembrados 7 millones de árboles, pero no informó cuántos han crecido y cuántos han muerto por falta de cuidado. Tampoco aclaró cuanto se poda, ni cuál es el daño. Lo real es que la reforestación de 1997 se inició apenas hace un mes, desaprovechando la época de mayores lluvias, lo que confirma el fracaso de este programa.

En cuanto al saneamiento de bosques, los programas tampoco se han cumplido. El regente informó en el mes de septiembre que el número de incendios se redujo de 1,484 en 1996 a 1.115 incendios en este año, sin considerar que el daño no radica en el número, sino en las repercusiones causadas por su magnitud ya que muchas veces acaba con la flora y la fauna Minjares afirma que además de que “los programas no se cumplen, se manipulan las cifras y esto de ninguna manera contribuye a que los ciudadanos de esta capital tengamos una información veraz que nos permita tener un desarrollo sustentable en esta ciudad.

A pan ir de los programas y leyes es claro que el énfasis corresponde, tanto en el discurso como en los proyectos y acciones concretas (obsoletas o no), al problema de la contaminación atmosférica. Se dice que se hace mucho al respecto, sin embargo, en reiteradas ocasiones las políticas son totalmente inútiles o implican más costos que beneficios. Es cierto que las concentraciones de ozono no han aumentado, pero tampoco han disminuido, y es un hecho que en lo que va de 1997 el Distrito Federal registro en proporción el mismo número de eventos que en 1995 y 1996, cuando la contaminación atmosférica rebaso los límites permitidos.

En realidad, el problema es que se lucha por solucionar los efectos y no las causas, por lo cual nos encontramos en una situación estacionaria en lo que a contaminación del aire se refiere. Eduardo Palazuelos informo en su comparecencia sobre el creciente número de vehículos aprobados o rechazados y los programas de renovación vehicular, pero en ningún momento se evalúa explícitamente la efectividad real de esta medida.

Ciertamente, el programa tuvo un inicio espectacular, al reducir las emisiones en 25% y disminuir a 345.000 los autos en circulación. No obstante, de acuerdo con las estimaciones hechas en el Foro Hoy si Circula, las emisiones que se registran en la actualidad no variarían significativamente si el programa fuera cancelado. ¿Porqué insistir en él?

Gran parte de las acciones se refieren a la cuestión vehicular, cuando son evidentes las diversas causas de contaminación en el aire que no se atienden en igual medida (como las 66.000 toneladas de gas licuado arrojadas a la atmósfera durante 1997, 71% de origen doméstico)

El hecho es que parecemos condenados a vivir en la constante y perenne fluctuación por arriba de los 100 puntos IMECA, aun cuando la Organización Mundial de la Salud reconoce que más de 10 días con exposición a una calidad del aire equivalente en el transcurso de un año no es recomendable para ningún ser humano.



Por otro lado, es evidente la falta de coordinación con las demás dependencias para llevar a cabo la ejecución y evaluación de la política ecológica del D F —aunque se reconoce la necesidad de coordinación y supuestamente se empieza a fomentar, no hay resultados—. Tampoco los hay (aunque sí en iniciativas, discurso e intenciones) en lo que se refiere a la consulta con todos los sectores de la población para encontrar soluciones factibles.

Sin estas dos precondiciones (coordinación y consulta) es probable que los proyectos, leyes y programas se queden en intenciones, el problema es demasiado complejo para solucionarse unilateralmente. Es prioritario coordinar e integrar para lograr verdaderos proyectos en el medio ambiente y desarrollo sustentable de nuestra ciudad.

PAULINA LOMELÍ G.

⁶CAPITAL SOCIAL

El capital social está conformado por los recursos que surgen de las relaciones entre individuos y la participación ciudadana organizada. La variable más próxima para tratar de medirlo es el factor confianza. Se piensa que el capital social ayuda a tener un mejor desempeño económico e incrementa la participación política.

⁶ Lomelí G., Paulina. Distrito Federal: desempeño económico y capital social. Documentos de trabajo No.322, marzo del 2009. Págs. 39

06

DISTRITO FEDERAL: DESEMPEÑO ECONÓMICO Y CAPITAL SOCIAL

EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CDMX

La OCDE lo define como el conjunto de vínculos sociales que cuentan con normas comunes, valores y mecanismos para alcanzar acuerdos que facilitan la cooperación.

El volumen de capital social depende de conexiones y relaciones afectivas entre los individuos, así como de los recursos con los que cuentan, por derecho o por estar relacionados con cierto grupo.

Existen varios tipos de capital social:

Los de cohesión: que crean lazos fuertes al interior de grupos (relación entre familias hacia el interior de una comunidad).

De vinculación: que tienden lazos entre grupos distintos (relación entre comunidades diferentes).

De enlace: que permiten enlazar grupos y redes en distintos niveles de poder (vínculos entre clases sociales).

¿Por qué es importante el capital social

La presencia de redes sociales y confianza reduce el costo de información y mejoran la capacidad de organización. En lo político, la confianza de los individuos facilita la actividad social.



77

Medir el capital social no es cosa sencilla, sin embargo, ha habido varios esfuerzos por encontrar variables que aproximen su medición, tal como lo hace Pierre Bordieu en su ensayo “The forms of capital”, donde toma como parámetro de medición, al uso del tiempo. Otros factores que se toman en cuenta a la hora de definir las variables que miden el capital social son: el tamaño (el número de personas que mantiene el contacto social); dispersión geográfica, densidad/integración, composición y homogeneidad de los miembros, frecuencia del contacto entre miembros, fortaleza de los lazos (grado de intimidad, reciprocidad, expectativas de durabilidad y disponibilidad), participación social y anclaje social (años de residencia, vecindad y participación comunitaria).

En la literatura, los indicadores utilizados para medir el capital social son la confianza en la gente o en los gobiernos, la cultura, la simpatía, la afinidad, la solidaridad, la amistad, la membresía en organizaciones cívicas, las horas destinadas a mantener servicios públicos y resolver conflictos, la colaboración o cooperación con otros, la movilidad social, la participación social, las habilidades sociales, la creación de redes, las normas compartidas, el sentido de obligación hacia los demás y el voluntario. En México, las encuestas generadas para medir el capital social toman como indicadores a: la confianza en los demás y la participación en organizaciones o acciones de servicio comunitario.

Existen estudios que muestran que el capital social ayuda a generar crecimiento económico y a reducir la pobreza. Autores como Narayan y Pritchett analizan el caso de Tanzania y se dan cuenta que el capital social aumenta los ingresos.

Temple y Jonson diseñan un índice de capacidad social para demostrar que éste puede explicar en buena medida al crecimiento económico nacional.

Capital social y desarrollo

El capital social impacta al desarrollo porque facilita las transacciones entre personas, hogares y grupos, mediante tres mecanismos: a) la formación de redes sociales hace posible la disponibilidad de información y disminuye sus costos; b) la participación en redes locales y actitudes de confianza mutua permiten realizar decisiones colectivas. c) las redes y actitudes de confianza reducen el comportamiento oportunista de los miembros de la comunidad.

Se sabe que, en las grandes ciudades, debido a su complejidad y ritmo de vida, las redes sociales se van desintegrando, al grado de convertirse en sociedades atomizadas, en donde cada uno mira por su propio bienestar, sin importar la cohesión social; es por ello que es interesante analizar el caso del Distrito Federal. Los principales problemas de esta entidad son: la inseguridad pública, contaminación, transporte, economía informal, densidad de población, oferta educativa y laboral. Todos estos problemas abren puertas a la formación de redes viciadas como las clientelas políticas y en otros casos, las delictivas. Lo peligroso de esta situación es que poco a poco se va orillando a la sociedad a exigir soluciones, que muchas veces no combaten el problema desde la raíz, sino que lo retroalimentan hasta ser inmanejable la circunstancia, provocando una mayor vulnerabilidad hacia el populismo.

Una política populista es aquella política intervencionista que de manera implícita o explícita se olvida de las restricciones de los recursos, del contenido informacional de los precios y de la reacción de los agentes económicos ante la estructura de los incentivos o, en ocasiones intentan sustituir a los mercados por las asignaciones gubernamentales directas. Autores como Santiago Levy y Carlos Bazdresch en el libro "Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México " hablan de la combinación de tres condiciones que crean el marco (dan entrada) a las políticas populistas:

Un gobierno activista

Fallas de mercado y consideraciones distributivas que "justifican" y crean la necesidad de intervención.

El atractivo de las intervenciones, que suprimen los mercados, como medio de control. A estas 3 podríamos agregar una cuarta, que se puede considerar como una hipótesis

El resquebrajamiento de las redes sociales virtuosas (basadas en la solidaridad y en el bien común), al verlo como un "sustituto".

Población

En el Distrito Federal viven 8,720,916 personas, de las cuales 4,549,233 son mujeres y 4,171,683 son hombres. Esta entidad ocupa el segundo lugar en cuanto a la población, después del Estado de México (14,007,495 habitantes).

La tasa de crecimiento poblacional es de 0.2 por ciento, mientras que la nacional es de 1 por ciento. La densidad de población es de 5,799 habitantes por kilómetro cuadrado (hab/km²) y a nivel nacional la densidad es de 50 hab/km². En términos absolutos, el Distrito Federal aporta el mayor número de emigrantes (376,794) y respecto a la cantidad de inmigrantes de otros estados, ocupa el segundo lugar después de Estado de México, con 438,970 personas.

El número de hogares es de 2,292, 069 (censo de población 2005), de los cuales el 71.1 tienen jefatura paterna y el 28.9 jefatura materna. El grueso de la población está en un rango de edad de entre los 15 y los 44 años, lo cual muestra el gran potencial productivo de esta entidad. Está dividida en 16 delegaciones, de las cuales Gustavo A. Madero y Iztapalapa son las más pobladas. A continuación, se muestra el número de habitantes por delegación y para el 2010 se incluye una proyección.

Indicadores demográficos

El D.F presenta tasas de mortalidad y mortalidad materna por encima de la media nacional, y a esta medición debería agregarse el hecho de que a partir de abril de 2008 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la Ley que permite la interrupción del embarazo (aborto) hasta la semana 12 de gestación. La cifra oficial es de 15 abortos diarios y el 14 por ciento de las mujeres atendidas son de los otros estados de la República. Aunque la razón por la cual los abortos no se

toman en cuenta para calcular la tasa de mortalidad infantil es que “legalmente” el embrión antes de las 12 semanas no es considerado persona y mucho menos receptor de derecho alguno. Esta realidad es la máxima prueba del resquebrajamiento del tejido social, observando a una sociedad indiferente y poco solidaria, al decidir resolver un problema de salud pública, únicamente aniquilando la consecuencia, pero sin atender a la raíz del mismo.

PIB

Datos del INEGI, muestran que el D.F ocupa el primer lugar nacional en producción de geranio, flores, romerito y nopal. Y dentro de la industria manufacturera destaca la producción de alimenticios, bebidas y tabaco.

PIB per cápita

Esta entidad tiene el PIB per cápita más elevado del país y el segundo lugar lo ocupa Nuevo León. Sin embargo, esta cifra no refleja los grandes contrastes existentes al interior del Distrito.

El Índice de Desarrollo Humano es una herramienta de medición que aproxima las condiciones de bienestar (y las dimensiones esenciales de desarrollo humano) de un lugar y las variables que contempla son: la tasa de supervivencia infantil, la tasa de alfabetismo, la tasa de asistencia escolar y el ingreso de los hogares. El D.F es la entidad con mayor Índice de Desarrollo Humano, sin embargo, existen grandes diferencias en cuanto al nivel de desarrollo entre una delegación y otra. Las delegaciones presentan un mayor índice son: Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Coyoacán.

Distribución del ingreso

En un estudio realizado por Julio Meneses y Alicia Santana (2005) se demuestra que con base al coeficiente de Gini (medida de distribución del ingreso), Milpa Alta, Xochimilco, Tlalpan y Magdalena Contreras son las delegaciones con la peor distribución del ingreso y las que se ubican por debajo de la media del DF. A su vez, Coyoacán, Miguel Hidalgo, Azcapotzalco y Benito Juárez son las demarcaciones que registran una mejor distribución del ingreso.

Inversión Extranjera Directa (IED)

En las cifras, casi el 50 por ciento de la IED está concentrada en el D.F, estose debe a que la información geográfica proporcionada se refiere a la entidad federativa donde se ubica el domicilio del representante legal o de la oficina administrativa de cada empresa², y no necesariamente a la entidad federativa donde se realizan las inversiones. Por sector, incluso el porcentaje de IED en el sector agropecuario en el D.F representa un 90.9 por ciento del total en este sector; mientras que la IED en minería tiene un porcentaje de 3.8 por ciento; la que es destinada al sector manufacturero abarca el 40.6 por ciento; transportes y comunicaciones, 99.6; construcción 61.1 por ciento; servicios financieros, 65.8 y; comercio, 53.2 por ciento.

Escolaridad

El nivel promedio de escolaridad mayor, también lo ocupa el D.F; al mismo tiempo posee el menor índice de analfabetismo y tiene la mayor cobertura educativa en todos los niveles, respecto a las demás entidades. Los problemas del sistema tienen que ver con la demanda laboral y la calidad de la educación.

Educación

Es de destacar que el D.F no sólo cubre la demanda educativa interna sino también, parte de la demanda educativa de otros estados (como Edo. de México y Morelos).

Empleo

De la población total del D.F (8,720,916 habitantes), quienes integran la Población Económicamente Activa (PEA) suman 4,252,748.

La Tasa de Desempleo Abierto en el D.F es de 5.51 por ciento de la PEA y los estados que le siguen son Tlaxcala (5.5 por ciento), Coahuila (4.88 por ciento), Aguascalientes (4.88 por ciento), Tamaulipas (4.46 por ciento) y el Estado de México (4.34 por ciento).

La mayor preocupación de cada mexicano es el empleo y esta necesidad ha abierto y dado paso a programas populistas que han hecho al PRD una opción para el Distrito Federal. Basta ver el objetivo que rige el Programa de Fomento Cooperativo que empezó en 2004 y que fue creado por la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social del GDF: Crear fuentes de trabajo que contribuyan a satisfacer la demanda de empleos que requiere la población del Distrito Federal. Fortalecer el mercado interno, ínter cooperativo y de este, con otros sectores de la industria, el comercio y los servicios, a través del intercambio estable y continuo de bienes y servicios y el desarrollo de cadenas productivas. Contribuir al desarrollo de una cultura cívica comprometida con el fortalecimiento del Estado Social, en el marco de las relaciones democráticas y plurales entre el Estado y la Sociedad Civil. La misión que dice tener es la de generar un ambiente de empleo, bienestar y seguridad pública, a través de estrategias gubernamentales y de participación ciudadana, que permitan construir un sistema económico y de vida digno.

Estos programas son vendidos y aceptados como una estrategia de distribución equitativa de la riqueza, como una estrategia de seguridad pública. Cuya meta es la de organizar y capacitar a desempleados o subempleados, identificados como emprendedores cooperativos, a través de cursos para la formación y constitución de empresas sociales, mediante la elaboración de proyectos de inversión.

La única delegación que no es beneficiaria es Benito Juárez, bastión panista.

Sin duda, contar con programas que tengan ese nivel de objetivos, deja ver la justificación de tener un gobierno populista con miles de promesas que apelan a las necesidades más básicas de la población y que generan clientelas que no demandarían ningún nivel de transparencia presupuestal.

Distribución del gasto en el D.F. Gestión gubernamental

Al analizar el gasto en cuanto a la gestión gubernamental en el Distrito Federal es de destacar que, en términos reales, el rubro en donde hubo una disminución más importante de 2003 a 2007 fue en los rubros de los Procesos democráticos; Legislación, fiscalización y derechos humanos y; Gobierno.

Gasto en el desarrollo social

La mayoría de los rubros que conforman el gasto en desarrollo social han aumentado, destacando el gasto en educación, asistencia social y desarrollo urbano.

El gasto social en el D.F. sin duda ha tenido crecimiento considerable, los programas asistenciales son cada vez más. En un año, los recursos canalizados se han más que duplicado. El gran éxito de estas políticas se ha dado como resultado de factores como la del desgastado capital social dentro de una sociedad en donde la inseguridad pública ha ido en aumento. Esto ha dado a dado paso a la justificación completa de la intervención, más allá de una condición de desempleo.

Si bien estos programas son asistencialistas, varios de ellos apuestan a la educación, al cuidado del medio ambiente y a subsanar situaciones de desempleo. Entre las críticas que puede haber en estos programas está el hecho de no tener padrones depurados para poder dar subsidios o ayudas focalizadas y es por ello que los motivos clientelares salen a relucir. Todas esas ayudas provienen de los impuestos de los ciudadanos o de deudas contraídas; pero dada la situación de crisis que se vive, no hay incentivo alguno a rechazar este tipo de dádivas.

El seguro de desempleo muestra hasta donde ha llegado el asistencialismo y no sólo eso, sino que llegó para quedarse.

Actividades productivas

La suma destinada al desarrollo social en el D.F es de 52,638.03 millones de pesos, mientras la que se canaliza a actividades productivas es de 12,739.56 millones de pesos. Sin duda, el gasto en educación es una inversión, y hay ayudas focalizadas que son necesarias, sin embargo, desde el momento en que no existen padrones depurados en el D.F para las ayudas que se dan, se deja ver que dentro de las proyecciones de asignación de recursos no se contempla en hecho de que toda deuda contraída debe de pagarse por medio de impuestos a las generaciones futuras o por endeudamientos mayores.

Finanzas públicas



La ciudad de México es la entidad con menor dependencia fiscal, tal y como a continuación se muestra, pero de 2000 a 2006 hubo un aumento significativo de dicha dependencia.

A pesar de ser la entidad menos dependiente, los ingresos propios no llegan a ser mayores a los ingresos provenientes de las transferencias de la Federación.

Por otra parte, al analizar los gastos, la siguiente tabla muestra que los gastos en servicios personales y las transferencias y subsidios, al sumarse, abarcan el 60 por ciento del gasto.

Según el estudio realizado por IMCO titulado Transparencia y homogeneidad presupuestal en los estados, el Distrito Federal ocupa el tercer lugar en cuanto al gasto en servicios personales por habitante, después de Tabasco y Campeche. Mientras que respecto al gasto en obras públicas por habitante ocupa el lugar número 20 (contrario a lo que se pensaría). De acuerdo a este mismo estudio, el gasto en obra pública podría aumentar en un 19 por ciento si el gasto en servicios personales disminuyera en un 3 por ciento.

El gasto federal transferido al D.F

El gasto federal transferido al D.F incluye ISSSTE/FOVISSSTE, los recursos del ramo 28 (Participaciones a entidades y municipios); ramo 33 (Aportaciones federales para entidades federativas y municipios), ramo 25 (Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos), ramo 39 (Programa de apoyos para el fortalecimiento de entidades federativas y convenios de descentralización. A partir de 2005 incluye también recursos correspondientes a los convenios de reasignación. Para 2007, el ramo 39 desaparece y se incorpora al ramo 33 como Fondo de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas. Éste ha ido en aumento.

Aportaciones

Este tipo de recursos sí están etiquetados según lo que determina la Ley de Coordinación Fiscal. Los estados y municipios son responsables del ejercicio del gasto del Ramo 33 y reportan los resultados alcanzados a los congresos locales de acuerdo a los criterios de cada entidad, es decir, no existe transparencia real. Los incentivos con los que trabajan los funcionarios pueden verse viciados por cuestiones políticas y por razones que no necesariamente hacen del bienestar social una prioridad en los criterios. Es por ello, que es importante establecer mecanismos de cumplimiento de metas y de rendición de cuentas, confiables y que puedan ser comparables entre entidades.

El Distrito Federal no se contempla en la canalización de recursos en los fondos de Aportación para la Infraestructura Social (FAIS); para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y la Educación Básica y Normal (FAEB); esto se debe a que la educación en la Ciudad de México no está descentralizada y a que el FAIS va dirigido exclusivamente a municipios.

Participaciones federales

Este tipo de transferencia no está etiquetado por lo que el municipio puede gastarlo en lo que considere prioritario. Si bien es cierto, que es en esa esfera en donde se conocen mejor las necesidades, este criterio no necesariamente impera en la asignación de los recursos.

Respecto al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas no existe normatividad que determine el procedimiento para estimar el monto total de este Ramo, generalmente es durante las deliberaciones cuando los Legisladores lo determinan; tampoco está normado el procedimiento para la distribución entre las Entidades Federativas por lo que se realiza tomando como referencia la estructura porcentual de las Participaciones reportada en la Cuenta Pública más reciente.

Destino de los recursos

Cuando menos el 50.0 por ciento se destina a la inversión en infraestructura física, adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola; hasta un 3.0 por ciento del costo del programa o proyecto para gastos indirectos por concepto de realización de estudios y evaluación de proyectos de infraestructura; también se contempla la amortización de deuda pública; saneamiento de los sistemas de pensiones de las entidades federativas; modernización de los catastros, modernización de los sistemas de recaudación locales; a poyo a los sistemas de protección civil en las entidades federativas.

Deuda

La deuda del Distrito Federal en 2008, es de 43,866 millones de pesos, que es la más elevada en términos absolutos respecto al monto de las demás entidades; al medirla en términos per cápita, la deuda de la Ciudad de México es la más elevada; sin embargo, al medirla respecto al porcentaje del PIB, la rebasan un gran número de estados. Lo cierto es que la calificación de la deuda de esta entidad es alta AAA (mex) a escala nacional. Dicha deuda es considerada deuda federal debido a lo que dispone la Ley General de Deuda Pública de los Estados Unidos Mexicanos. El monto de deuda está sujeto a la aprobación del Congreso de la Unión y se rige por los lineamientos dados por la SHCP:



Entre las fortalezas que presenta el D.F para tener esta calificación están:

Dependencia fiscal menor respecto al resto de las entidades.

Eficiencia recaudatoria

Deuda a plazos mayores y bajo condiciones favorables.

Ser la entidad que aporta el mayor nivel de PIB y diversificación.

Condiciones de vida mejores al promedio nacional.

Nivel de infraestructura.

Y entre las limitantes se encuentran:

Alto nivel de endeudamiento, en términos absolutos.

Sector paraestatal altamente dependiente (principalmente en los organismos de transporte por los subsidios).

Inseguridad y aspectos negativos del cuidado del medio ambiente, transporte y obras hidráulicas

Conclusiones

El Distrito Federal es la sede de los poderes federales, la capital del país y aporta más de 21 por ciento del PIB nacional. Tiene el mayor Índice de Desarrollo Humano, la mayor captación de la IED, quienes viven en esa entidad poseen el mayor grado de preparación escolar en promedio, la calificación de su deuda es muy alta y además posee la menor dependencia fiscal de entre las entidades del país.

Sin embargo, el grado de inseguridad pública existente, los problemas ambientales y la propia dinámica de vida de esta metrópoli han ido mermando la confianza entre los habitantes y todo ello se ve reflejado en el resquebrajamiento del tejido social y esto ha dado paso a la gran aceptación de políticas populistas que no toman en cuenta la eficiencia en la utilización de los recursos, sino que se concentran en dádivas no focalizadas que crean clientelas políticas.

A cada problema que surge no se le desea eliminar de raíz, sino que se soluciona eliminando la consecuencia, aún si esto significa terminar con la vida de un ser humano, como en el caso de los embarazos no deseados. La sociedad ha olvidado el compromiso que tiene con los adultos mayores y es ahora el Estado quien tiene que cubrir esa falta y el Gobierno ha olvidado su compromiso con las generaciones futuras, obligando a trasladar deudas actuales hacia los futuros contribuyentes.

Hoy más que nunca la sociedad civil ha tenido que llegar a suplir los espacios de papel orientador del gobierno; los logros y aciertos de la administración del D.F. no se han dado con base a resultados sino respecto a número de programas asistenciales creados, recursos transferidos y críticas al Gobierno Federal.

El sector informal va en aumento y tal parece que nadie ha podido dar una solución eficaz, por lo que poco a poco los incentivos productivos se han ido relajando y negando para dar paso a una sociedad que, al demandar justicia, se ha dejado engañar por las falsas promesas del populismo. Es poco alentador el panorama que se vislumbra para las otras fuerzas políticas porque el populismo ya se ha convertido en un *modus vivendi* y esta estructura ya está muy arraigada en los habitantes del D.F.

07

JULIO ARTURO MENESES

CÁZARES⁷

La justificación principal para estudiar el desarrollo económico y la competitividad del Distrito Federal obedece a que en México y en todos los países del mundo, las ciudades son los motores del desarrollo económico de sus respectivos países.

⁷ Meneses Cázares, Julio Arturo

DESARROLLO ECONÓMICO Y COMPETITIV IDAD EN EL DISTRITO FEDERAL

EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CDMX

En muchos casos las ciudades han conformado una sinergia y un dinamismo económico tal que adquieren una relevancia igual o superior que el de su mismo país, e incluso hay ciudades que son más prósperas económicamente que muchos países.

La competencia por atraer y retener recursos, conocimiento, cultura e inversiones públicas y privadas, en parte obedece al marco macroeconómico, al andamiaje institucional, a la estabilidad política y a las políticas económica y comercial de un país; sin embargo, la otra gran parte es producto del nivel de competitividad que ofrecen las ciudades, para que las empresas establecidas y por establecerse en dichos centros puedan alcanzar niveles de productividad y seguridad óptimas.

Como se observa mundialmente, las ciudades son las generadoras de la producción de sus países, por lo tanto, resulta indispensable que éstas tengan una serie de condiciones comparativas que las diferencien de otras ciudades para atraer inversiones y producir bienes y servicios a un nivel de precios y estándares de calidad competitivos internacionalmente. Por lo tanto, el crecimiento económico de los países obedece en gran parte a la competitividad de sus ciudades.

De igual forma, por el simple y contundente hecho de que en 2009 la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) generó una cuarta parte del PIB nacional es motivo más que justificado de análisis y de estudio. Ahora bien, si se menciona que en ese año el conjunto de las 56 zonas metropolitanas del país generó el 73% del PIB nacional el enfoque de las ciudades debería ser visto como una prioridad nacional.



**EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CDMX**

A pesar de lo anterior, resulta curioso que en la agenda nacional no se ubique a la política de desarrollo urbana y ordenación del territorio como una prioridad nacional.

¿Por qué utilizar la economía urbana para estudiar la competitividad de las ciudades?

En México es recurrente observar que la planeación urbana se desarrolle desde la óptica de la ingeniería y de la arquitectura, por lo cual no sorprende que los objetivos de dicha planeación resulten netamente funcionalistas, desdeñando el potencial que la teoría económica brinda en el estudio de esta disciplina. Lo anterior no significa que el urbanismo visto desde una perspectiva arquitectónica esté mal, más bien refleja que la planeación urbana unidisciplinaria es inadecuada para la consecución integral de resultados.

La economía urbana aporta una serie de elementos teóricos y de herramientas pragmáticas necesarias para formular, junto con profesionales de otras disciplinas, un modelo de economías de aglomeración en donde los factores funcionalistas de la infraestructura urbana se armonizan con las externalidades positivas de la concentración poblacional y de la actividad económica.

Alcance de la urbanización en México

De acuerdo al estudio *Estado de las Ciudades de México 2011* es posible visualizar algunos datos significativos del proceso de urbanización del país.

El Censo de Población y Vivienda del 2010 revela que el 72% de la población de México habita en las 383 ciudades las cuales conforman el Sistema Urbano Nacional con más de 15,000 habitantes, y seis de cada 10 mexicanos reside en una de las 56 zonas metropolitanas del país.

En el año 2009 las ciudades del país ocupaban el 0.6% del territorio nacional, al mismo tiempo que su expansión territorial en los últimos 30 años se dio a un ritmo de 7.4% anual, mientras que la población total y urbana lo hicieron a tasas del 1.7% y 2.7%, respectivamente.

En 2009 las 56 zonas metropolitanas produjeron el 73% del PIB nacional y en ellas habitaba el 56% de la población total. Entre las zonas metropolitanas destacan seis - ZMVM y las zonas metropolitanas de Monterrey, Guadalajara, Puebla-Tlaxcala, Toluca y Saltillo- toda vez que contribuyeron con el 44% del PIB nacional y en ellas residían el 30% de la población del país. A su vez, la ZMVM generó el 24.2% del PIB nacional y es lugar de residencia del 18% de la población nacional.

La ZMVM es la quinta más grande del mundo, sólo detrás de Tokio, Delhi, Sao Paulo y Mumbai. Asimismo, es la única megalópolis del país y con seguridad durante este siglo seguirá siendo la más importante concentración urbana del país y una de las más importantes en el sistema urbano mundial.

Las proyecciones indican que para el año 2050 el país contará con 20 ciudades con más de un millón de habitantes.

Desafíos del crecimiento urbano

Actualmente, como lo advierten Ravinet, Eibenschutz y muchos otros expertos en materia urbana, los mayores desafíos del crecimiento urbano en México no son los de origen demográfico sino los de carácter económico y administrativo.

La concentración de la riqueza nacional y de la actividad económica en unas pocas grandes ciudades, así como el mayor ingreso de los hogares en dichas ciudades, ejercen una fuerte presión sobre los gobiernos locales, particularmente en lo que se refiere a más y mejores entornos donde vivir; mayor cobertura y mejor calidad en los servicios públicos prestados; la disponibilidad o reconversión de espacios para establecer oficinas, parques industriales y locales para desarrollar actividades comerciales y recreativas; ampliación de la infraestructura vial para dar cabida al creciente nivel vehicular; la consolidación de un transporte público eficiente, cómodo, rápido y seguro; mejor infraestructura en telecomunicaciones e internet; condiciones ambientales aceptables, y seguridad pública.

Adicionalmente a los desafíos arriba expuestos, hay que considerar seriamente a los de tipo social. Las grandes ciudades representan la oportunidad para personas de lugares rurales o de centros urbanos menores de buscar mejores condiciones de vida. Sin embargo, algo de lo que se debe tener presente es que las ciudades, además de ser destino de los flujos migratorios, también son generadoras de pobreza. En consecuencia, se requiere una derrama presupuestal, y una presión adicional al gobierno local, para la instrumentación de la política social.

La Zona Metropolitana y Megalópolis del Valle de México

La ZMVM es el área metropolitana formada por las 16 Delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del Estado de México y el municipio de Tizayuca, Hidalgo.

La única megalópolis del país es la del Valle de México la cual está compuesta por las zonas metropolitanas de Toluca, Cuernavaca, Cuautla, Puebla-Tlaxcala, Pachuca y Querétaro. Según el estudio *Estado de las Ciudades de México 2011* en la Megalópolis del Valle de México habitan el 30% de la población nacional y se produce el 42% del PIB nacional.

Beneficio de la investigación

La relevancia de esta investigación es la de hacer una crítica constructiva y aportar ideas útiles en el ámbito de la economía urbana que permitan que el Distrito Federal, y por consiguiente la ZMVM, se erija como una ciudad competitiva nacional e internacionalmente, cuya característica fundamental sea la de buscar una mayor inserción en el entorno global y generar un desarrollo económico tal que permita mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes.

Otra aportación relevante de este documento de trabajo estriba en reforzar la idea y el objetivo de los que pensamos y creemos que la Ciudad de México, a pesar de las externalidades negativas que una zona metropolitana de su magnitud genera, tiene las condiciones necesarias para recuperar su lugar como referente económico, político y cultural de América Latina y en un puente imprescindible de vinculación con las ciudades de América del Norte y del mundo.

Por último, esta investigación se suma al esfuerzo del sector académico que considera que la economía urbana y la geografía económica son ramas de la economía con la suficiente robustez teórica y metodológica como para instrumentar una reforma económica estructural en donde el desarrollo regional y, en particular, el desarrollo urbano de las ciudades sean el eje que impulse el desarrollo de la economía nacional.

Determinantes económicos positivos para la competitividad

Esta investigación rechaza categóricamente el considerar como posibilidad de mejorar la competitividad de una ciudad con respecto a su competencia nacional e internacional, el debilitamiento de las condiciones laborales de la fuerza de trabajo, ya sea a través de una política de salarios bajos, la desvalorización de la mano de obra no calificada, o de cualquier otra en el sentido que atente contra las garantías de los trabajadores. Por el contrario, el reto que se plantea en este documento de trabajo es mejorar la productividad y la competitividad del Distrito Federal a través del fortalecimiento de sus factores económicos y estratégicos. De cualquier modo, no sería viable en términos sociales, ni políticamente correcto para el gobernante en turno.

La zona metropolitana como unidad de análisis para estudiar el desarrollo económico del Distrito Federal

Analizar al Distrito Federal como un espacio geográfico independiente nos arrojaría un análisis incompleto y distorsionado de la realidad, ya que este ocupa el lugar central de la zona metropolitana más importante del país y de la única megalópolis mexicana. Aislar parte de este conjunto espacial para estudiarlo implicaría ignorar la correlación existente entre cada una de las partes, lo que restaría eficiencia a las estimaciones cuantitativas y cualitativas resultantes.

Por la razón expuesta, en esta investigación se opta por considerar a la zona metropolitana como unidad de análisis para estudiar al Distrito Federal. Consecuentemente el objeto de estudio es la Zona Metropolitana del Valle de México. Cabe señalar que para fines analíticos, en el presente documento de trabajo resultan sinónimos la ZMVM y la Ciudad de México por lo que indistintamente se utilizan ambos términos.

Como premisa para realizar un análisis integral de la competitividad de las ciudades bajo la lógica y conceptos de la economía urbana es necesario hacer una revisión teórica de los principales preceptos de “economía espacial” y del concepto de “ciudad”, desde su definición según la perspectiva económica, su evolución a lo que hoy se conoce como “ciudad global” y la caracterización del concepto de zona metropolitana.

Asimismo, para la consecución de los objetivos de esta investigación, resulta sustantivo definir a las economías de aglomeración y lo que significa la “competitividad de una ciudad” y diferenciarlo del concepto de “productividad”, mismos que regularmente son empleados como sinónimos.

La ciudad desde la perspectiva de la economía urbana

Las ciudades son en la actualidad los espacios de construcción de los modelos nacionales de desarrollo. Para el programa Hábitat, las ciudades son agentes críticos de la transición y están llamadas a desempeñar un papel estratégico en el marco de la globalización. Para la ciudad es un conjunto compacto de personas y de actividades económicas en donde el elemento de la aglomeración resulta una característica fundamental.

La economía espacial y sus alcances teóricos

Fujita, Krugman y Venables señalan que la economía tal y como la conocemos y estudiamos hoy en día, pertenece en gran medida a la escuela económica anglosajona. Sin embargo, reconocen que la teoría de la localización estuvo sustentada durante mucho tiempo en la tradición alemana. Lo que esta corriente de pensamiento sostiene es que la interacción entre las economías de escala y los costos de transporte generan un “entramado de lugares centrales”, cada uno de los cuales abastecerá a los nodos de su entorno. De esta manera da paso a la teoría del lugar central.

La sutileza teórica del planteamiento de Walter Christaller en *Los lugares centrales en Alemania meridional* 1933 consiste en explicar, a partir de ciertos principios generales, la distribución y jerarquización de los espacios urbanos que prestan determinados servicios a la población de un área circundante en un espacio isotrópico.

Concretamente, lo que Christaller expone es que, en un espacio isotrópico, con una distribución homogénea de la población y con individuos idénticos en poder adquisitivo y gustos, el costo de un bien se incrementará en función de los factores de distancia y precio del transporte. Del mismo modo la capacidad de compra de la población de un producto disminuirá en función de su costo y por la distancia. Siguiendo este razonamiento se deduce que se llegará a un límite a partir del cual ya no es rentable adquirir un bien o servicio al existir otro lugar más próximo en donde comprarlo a un menor precio.

Asimismo, en la lógica de la teoría christalleriana se van generando una red de áreas de influencia circulares en torno a los centros de la actividad económica o lugares centrales. De esta manera, los lugares centrales forman una jerarquía, de tal suerte que un conjunto de centro-mercado se concentra en un centro-mercado aún mayor, y dicho centro a su vez se concentra en uno mayor, y así sucesivamente.

Los lugares centrales de primer orden son los más pequeños y numerosos. Conforme el orden de los lugares centrales incrementa, su superficie se agranda, su densidad poblacional crece y el número de lugares se reduce. Un rasgo a destacar es que el lugar central de orden mayor cuenta con todos los servicios de aquellos con órdenes inferiores.

El productor tendría un área de influencia circular de radio $(p' - p)$ en donde podrá ofrecer su bien. Sin embargo, bajo la lógica del supuesto de competencia imperfecta planteado en el modelo de Losch, lo que supone la existencia de más productores en dicha área de influencia, el espacio circular se transforma a una figura hexagonal, toda vez que la superficie circular significaría espacios no abastecidos por ningún productor.

Krugman [1995] al discernir sobre la evolución de las ideas económicas, concretamente de dos disciplinas relacionadas entre sí, la economía del desarrollo y la geografía económica el estudio de la localización de la actividad económica hace una profunda crítica en el sentido de que la ciencia económica recurrentemente ha ignorado: a la localización de la actividad económica, a la economía espacial como materia de interés disciplinario e intelectual, y a las ciudades como variable fundamental en sus modelos teóricos y en su pragmatismo al momento de la instrumentación de políticas económicas.

Para Krugman es una negligencia que el análisis económico no considere las dimensiones territoriales, más aún cuando resulta claro que el efecto de la actividad económica está concentrado en ciudades que se expanden sobre un territorio.

Algunas de las explicaciones que ofrece para tal omisión son las siguientes:

I) En primera instancia, descarta totalmente la idea de que el análisis espacial no se estableció en la dominante escuela económica anglosajona debido a la dificultad de traducir “tanto en lenguaje como en estilo” los modelos de la escuela alemana de localización -Losch, Christaller y Von Thünen, como sus principales exponentes-. II) Los economistas ignoraron los temas espaciales sencillamente porque no tenían ninguna forma de modelizarlo, concretamente la manera en que abordarían el problema de la estructura del mercado ante la existencia de rendimientos crecientes.

Ciudad global

Para Sassen en su muy influyente obra Ciudad global: Nueva York, Londres y Tokio, la economía mundial plantea interrogantes acerca de las condiciones particulares que la hacen posible. Una de las propiedades clave de la fase actual es la influencia de las tecnologías de la información y el incremento asociado de la movilidad o liquidez del capital.

Por otra parte, señala que, con el debilitamiento del sistema económico internacional, en donde los principales agentes eran los estados nacionales, causada por la privatización, la desregulación y el fortalecimiento de la globalización se han creado las condiciones propicias para la prevalencia de otras unidades o dimensiones espaciales. En ese contexto, la autora sitúa el surgimiento de las ciudades globales.

Las hipótesis que dan sustento a la ciudad global son: 1) Entre más dispersas por los distintos países estén las operaciones de una empresa, más complejas se vuelven sus funciones centrales, es decir, las tareas de gestión, coordinación, mantenimiento y financiación. 2) Funciones centrales tan complejas que las sedes centrales de las grandes empresas globales empiezan a exteriorizarlas, a contratar parte de sus funciones centrales con empresas se servicios altamente especializadas. 3) Estas empresas especializadas en servicios que operan en mercados cada vez más globales están sujetos a economías de aglomeración. 4) Cuanto más exteriorizan las sedes centrales sus funciones más complejas y menos estandarizadas, más libres son de optar por cualquier localización geográfica. 5) Las empresas especializadas en servicios necesitan proporcionar un servicio global que se traduzca en una red global de afiliados. Esto llevado al límite puede significar el principio de la formación de sistemas urbanos transnacionales. 6) Profesionistas de alto nivel educativo y empresas de servicios altamente especializados agudizan la desigualdad espacial y socioeconómica de las ciudades. 7) Derivado de la dinámica expuesta, se genera la informalidad en diversas actividades económicas que tienen una demanda efectiva en estas ciudades, sin embargo, tienen tasas de retorno que no les permite competir con las grandes empresas.

Para Sassen 1995 la geografía de la globalización contiene simultáneamente dinámicas de dispersión y centralización. Los sectores económicos globalizados tienden a usar de forma intensiva las nuevas tecnologías de telecomunicaciones e informática, así como a generar cada vez más un tipo de producto parcialmente desmaterializado, como los instrumentos financieros o los servicios especializados. La variable clave que contribuye a la concentración espacial de las funciones centrales y las economías de aglomeración asociadas a ellas es el grado en que se da esta dispersión bajo condiciones de concentración en cuanto a control, propiedad y reparto de beneficios.

Al referirse a los impactos de las nuevas tecnologías de la comunicación en la centralidad, Sassen [1995] apunta que es de suponer que las nuevas tecnologías también influirán en la desigualdad entre las ciudades y el seno de las mismas. Concentrarse a circuitos globales ha ocasionado un nivel significativo de expansión de las áreas urbanas y redes metropolitanas de los centros de negocios, así como un dinamismo económico considerable pero el problema de la desigualdad continua intacta. Asimismo, señala que las ciudades han estado integradas en las economías de las regiones a las que pertenecen, pero las ciudades que son también emplazamientos estratégicos dentro de la economía global tienden en parte, a desconectarse de su región. Y dichos sistemas promueven la integración territorial de las economías regionales y nacionales.

Desarrollo económico y competitividad.

En su definición más simple, competitividad es la capacidad de competir. Pero para saber qué tanta capacidad se tiene para emprender una acción, en este caso competir, es necesario realizar una medición, ya sea mediante instrumentos metodológicos diversos que arrojen resultados cuantitativos y/o cualitativos. En el ámbito de la administración de empresas se dice que “si no se mide lo que se hace, no se puede controlar; y si no se puede controlar, no se puede dirigir, y si no se puede dirigir no se puede mejorar”. Entonces lo que se pretende es medir para mejorar.

El desarrollo económico es un concepto amplio y complejo que trata de establecer un vínculo entre la prosperidad económica de un país o ciudad con el bienestar de sus habitantes. A menudo el desarrollo económico se vincula, e incluso se mide, únicamente en términos del crecimiento del PIB, es decir, de la capacidad para generar riqueza. Sin embargo, su definición ha evolucionado en las últimas décadas, y se ha establecido que el crecimiento económico de un país es sólo uno de los factores del desarrollo económico.

Según Kane 2004, el desarrollo económico aumenta la capacidad de una economía regional para crear riqueza para los residentes locales. Ello depende de la mano de obra, el capital, la infraestructura pública y privada, la innovación, entre otros factores. Barquero 2000, indica que el desarrollo económico es un proceso decrecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad o región. En este proceso se identifican tres dimensiones: una economía caracterizada por un sistema de producción

eficiente, que genere economías de escala, se aumente la productividad y por lo tanto la competitividad; otra sociocultural, en la que la sociedad, las instituciones y los valores son la base para el desarrollo, y otra política y administrativa, en la que se crea un entorno local favorable para el Desarrollo económico y competitividad.

En su definición más simple, competitividad es la capacidad de competir. Pero para saber qué tanta capacidad se tiene para emprender una acción, en esta producción y el impulso al desarrollo.

De acuerdo a lo anterior, Tuirán 2004, afirma que los motores del desarrollo de un país son las ciudades. En tanto haya un mayor número de ciudades con un alto desarrollo económico, el país en su conjunto tendrá mayores niveles de desarrollo; asimismo Tuirán 2004 indica que el desarrollo económico del país dependerá de la competitividad que logren desarrollar las ciudades. De esta manera, la competitividad juega un papel fundamental para el desarrollo económico de cualquier ciudad. Ello debido a que una ciudad competitiva permite su desarrollo de forma más eficiente y más rápida. Topelson [2009] señala que las ciudades requieren ser competitivas con el fin de atraer, generar y retener inversiones para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

De acuerdo a la OCDE la competitividad se define como el grado en que una Nación puede producir bienes y servicios que cubran las exigencias de los mercados, al mismo tiempo de mantener y expandir los ingresos reales de la gente en el largo plazo. En este sentido, la productividad juega un papel predominante en la competitividad, ya que incrementando la productividad de las empresas se reducen costos, lo que hace que se produzca más con menos recursos.

Garza 2010 expone que los determinantes de la competitividad de las ciudades se han sintetizado en dos conjuntos: económicos y estratégicos.

Determinantes económicos: factores de la producción, la infraestructura, la ubicación geográfica, la estructura económica y la dotación de amenidades urbanas.

Determinantes estratégicos: efectividad gubernamental, la eficacia de la planeación urbana, la vinculación entre el sector público y el privado, así como el marco institucional.

Economías de aglomeración

Una forma sencilla de determinar el significado de “economías de aglomeración” es la ganancia en productividad atribuible a la aglomeración geográfica de la población y de la actividad económica. Como es predecible, la aglomeración produce beneficios por el aprovechamiento de las economías de escala creando procesos eficientes, pero también, si fuera el caso, efectos negativos.

Partiendo de la idea de definir con el término genérico de “economías de aglomeración” a todas las ventajas que se puedan extraer de una estructura espacial concentrada, Roberto Camagni [2005] realiza la siguiente clasificación de tales economías:

Economías internas a la empresa: economías de escala de tipo productivo, distributivo y financiero.

Economías externas a la empresa, pero internas a la industria (economías de localización): ventajas que se derivan de la localización concentrada de empresas pertenecientes a la misma industria o sector productivo.

Economías externas a la empresa y a la industria (economías de urbanización): ventajas típicas de un ambiente urbano, que se derivan de la presencia de infraestructura y utilizables por todas las industrias.

Definición de zona metropolitana.

El libro *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005* toma comoreferencia la definición de zona metropolitana hecha por Luis Unikel en 1976:

La extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa.

Formalmente, en Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005 zona metropolitana es definida como:

El 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, incorporando como parte de sí misma o desu área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica.

Asimismo, en esa misma publicación, se considera como zona metropolitana a: Todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón de habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.

Para probar que la Ciudad de México puede recuperar su posición de fungir como referente económico en América Latina y como la zona metropolitana más dinámica del país, es preciso probar mediante el análisis deductivo y argumentativo que: *I)* la ZMVM es el espacio geográfico más competitivo y de mayor potencial económico del Sistema Urbano nacional, por lo que puede ser considerada como uno de los motores del desarrollo económico nacional, *II)* la Ciudad de México cuenta con una serie de ventajas comparativas que la hacen figurar como una ciudad competitiva internacionalmente, *III)* las bondades en términos de economías de aglomeración que gozan las ciudades de tamaño medio las hacen más competitivas y *iv)* las externalidades negativas de la Ciudad de México ocasionadas por su condición de zona metropolitana la hacen menos competitiva.

Índice de Competitividad Urbano 2012 del IMCO

Para realizar las pruebas empíricas sobre la competitividad y potencial económico de la ZMVM, esta investigación se apoya en los resultados del Índice de Competitividad Urbano 2012 del IMCO (ICU-2012), el cual incluye a las 77 zonas urbanas más grandes del país, cuya población conjunta asciende a 71 millones de personas, representa el 63% de la población nacional, el 79% del PIB y el 80% del talento nacional (población mayor a 25 años con estudios superiores, más los migrantes nacionales y extranjeros con ese mismo nivel de educación). Es importante precisar que los resultados del ICU-2012 son los correspondientes al año 2010.

El ICU-2012 considera 60 indicadores contenidos en 10 subíndices, cada uno de éstos mide una dimensión diferente de la competitividad de las ciudades referidas: sistema de derecho confiable y objetivo; manejo sustentable del medio ambiente; sociedad incluyente, preparada y sana; economía estable; sistema político estable y funcional; mercado laboral; infraestructura; gobiernos eficientes y eficaces; aprovechamiento de las relaciones internacionales, y sectores de innovación y sofisticación.

El ICU-2012 considera seis categorías de competitividad: alta, adecuada, media alta, media baja, baja y muy baja; mide la capacidad de las ciudades para atraer y retener inversiones y talento, y otorga una calificación en la escala del 0 al 100 para cada ciudad y para cada subíndice.

Índice de Competitividad Urbano de América Economía

Otro índice de competitividad utilizado en esta investigación es el Índice de Competitividad Urbana (ICUR) realizado por América Economía para los años 2010, 2011 y 2012. El ICUR es una herramienta que permite ordenar a las ciudades estudiadas de mayor a menor capacidad/potencial de negocios.

La metodología del ICUR consta de ocho dimensiones ponderadas, cada una de ellas está compuesta por un conjunto de variables que, combinadas, permiten sintetizar áreas específicas de atributos que tienen relevancia en la atracción de los negocios. Las dimensiones son: marco social y político (15%); marco y dinamismo económico (25%); servicios a empresas (10%); servicios a ejecutivos (10%); infraestructura y conectividad física (10%); capital humano (10%); sustentabilidad medioambiental (5%), y poder de marca (15%).

En el año 2010 la ZMVM no fue la ciudad más competitiva del país, lugar de honor que ocupó Monterrey. Más aún, la ZMVM está considerada en el segundo lugar del ranking, pero en la categoría de adecuada competitividad.

El resultado por subíndice que puede apreciarse en la *tabla 2*, muestra sólidas ventajas competitivas de la ZMVM en los correspondientes a: Economía estable; Infraestructura, y Sectores de innovación y sofisticación. De acuerdo con el ICU-2012, el primero se refiere a qué tan propicio y estable es el clima para los inversionistas, empresas e individuos para planear y tomar sus decisiones de corto y largo plazo; el segundo a la cantidad y estado de la infraestructura de telecomunicaciones y de transporte, así como al acceso de la población a las tecnologías de la información y comunicación, y el tercero al grado de innovación y sofisticación de las empresas establecidas en las ciudades.

Tanto la certidumbre económica como la funcionalidad, el acceso y la calidad de la infraestructura son condiciones necesarias para la competitividad y el crecimiento económico, la inversión y la generación de empleos. Sin embargo, dichas bondades se tienen por descontado por las condiciones privilegiadas que tiene la ZMVM: ser la capital del país y estar asentados los poderes de la Federación en el Distrito Federal, recibir el mayor financiamiento público federal y ser históricamente la ciudad más importante del país.

Por otro lado, queda de manifiesto que la ZMVM pierde competitividad al no brindar un entorno de seguridad física -mermando la calidad de vida y desalentando la atracción del talento- y de seguridad jurídica -desincentivando la inversión, ya que genera incertidumbre en los inversionistas el cumplimiento de los derechos de

propiedad y el encarecimiento de los costos de protección y seguridad privada-. Igualmente, la ZMVM reduce significativamente su competitividad al mostrar su poca efectividad para instrumentar una política ambiental sustentable.

Otra señal de pérdida de competitividad lo produce el subíndice Gobiernos eficientes y eficaces. El que la ZMVM se ubique en el lugar 36 de 77 habla del severo problema que genera su proceso de metropolización. Como bien lo señala el IUC-2012, la complejidad de lograr la coordinación y la concurrencia de 80 gobiernos distintos (60 municipales, 16 delegacionales, 3 estatales y el federal) entorpece la planeación, gestión y aplicación de políticas públicas eficaces con una visión metropolitana.

La competitividad de la Ciudad de México en el entorno internacional

Actualmente las ciudades tienen un papel esencial en el proceso de globalización de la economía mundial. Si se analizan las experiencias de éxito más reciente de algunos países se podrá observar que detrás de este súbito crecimiento económico está un conjunto de ciudades pujantes, algunas de ellas interconectadas formando una red de ciudades, que han sabido generar competitividad a partir de la maximización de sus perfiles, vocaciones y ventajas comparativas.

Cabrero [2007] afirma que un país con ciudades fuertes, equilibradas en su desarrollo, que generan un ambiente de bienestar y cohesión social, y que son capaces de insertarse en la nueva economía mundial, es un país que está en la vía de la consolidación de sus opciones de futuro y paulatinamente multiplicando los beneficios hacia las zonas rurales y marginadas de su territorio.

Si es en las ciudades en donde se está generando el desarrollo económico, la academia y los centros de investigación tendrían que profundizar y ampliar sus horizontes para estudiar la competitividad de las ciudades mexicanas. Al respecto, el ICUR-2012 sorprendentemente registra a trece ciudades brasileñas y cinco colombianas como las más competitivas de América Latina, mientras que sólo aparecen seis mexicanas. Particularmente, esta investigación aporta elementos de reflexión en torno a la ZMVM, pero desataca los lugares 23 de Querétaro y 26 de Puebla ya que son parte de la megalópolis del Valle de México.

La Ciudad de México ha perdido competitividad con respecto a otras ciudades del país y del mundo. Según los ICUR-2010, ICUR-2011 e ICUR- 2012, la Ciudad de México se ubica en el cuarto lugar, sólo debajo de Miami, Sao Paulo y Santiago; y arriba de Buenos Aires y de Río de Janeiro que ocupan el quinto y sextolugares respectivamente.

El ICUR-2012 arroja los siguientes valores: Miami 100.0; Sao Paulo 96.1, Santiago 91.3, Ciudad de México 86.8, Buenos Aires 82.7, Río de Janeiro 81.8, Panamá 79.7 y Bogotá 79.0. El valor de la Ciudad de México justo es la inflexión entre las ciudades de la parte superior de la tabla y los que la preceden, resaltando la presencia amenazante de Río de Janeiro que ha ganado gran notoriedad por ser la ciudad donde se celebrarán los próximos Juegos Olímpicos y una de las ciudades sede del Mundial de Fútbol del 2014.

Si bien Miami, el primer lugar del ranking, no es una ciudad latinoamericana geográficamente, sus ventajas comparativas han provocado que cada vez más se vaya consolidando como el referente económico, cultural e incluso político de América Latina. Es incuestionable su belleza, su moderna infraestructura moderna y su plataforma aeronáutica que la hace ser la ciudad mejor conectada con el resto de las ciudades latinoamericanas. Sin embargo, su gran debilidad, lo cual es la gran oportunidad para el resto de las ciudades, es la fuerte restricción migratoria estadounidense para obtener visas y permisos de trabajo.

La Ciudad de México pierde competitividad con respecto a las ciudades latinoamericanas, según el ICUR-2012 debido a las dimensiones siguientes:

Marco social y político: gobernabilidad política, institucionalidad, seguridad, desarrollo social y seguridad jurídica.

Servicios a empresas: contempla costos de instalación y régimen de negocios, calidad y acceso a los servicios informacionales (telefonía e internet) y bancarios, y calidad institucional de los gobiernos locales.

Servicios a ejecutivos: costo y calidad de vida, incluidos el acceso a los servicios bancarios a personas y la calidad de los servicios básicos, tales como servicios de educación para hijos menores de edad, hospitales, hoteles y restaurantes.

Infraestructura y calidad: magnitud y calidad de la movilidad terrestre, marítima y área de personas y de carga comercial, tanto al interior de los países como hacia el exterior, así como indicadores de inversión y desarrollo de infraestructuras pública y privada.

Las dimensiones que impactan negativamente a la competitividad de la Ciudad de México, en buena parte obedecen al tamaño de su mancha urbana y al problema de descoordinación entre los gobiernos locales y a la falta de una visión integral metropolitana. Lógicamente esta problemática vulnera su competitividad nacional e internacional.

Sin embargo, el ICUR-12 muestra que la Ciudad de México tiene fuertes ventajas en los subíndices de Marco y dinamismo económico y en Capital Humano. El primero se refiere a la creación de riqueza, captación de inversiones, estabilidad económica y a la caracterización de los mercados de bienes, laboral y financiero. El segundo a la acreditación y cuantificación de la oferta de educación superior para dimensionar la disponibilidad de fuerza de trabajo local calificada.

La competitividad de las ciudades intermedias

Mucho se ha hablado de que las grandes corporaciones y las empresas de escala mediana y grande, independientemente del giro de su actividad económica, así como familias y grupos de personas y organizaciones de diversa naturaleza, han decidido establecerse en ciudades de tamaño intermedio atractivas con la idea de aprovechar las ventajas de sus economías de aglomeración sin tener que padecer los problemas de una ciudad grande o de una metrópolis.

En el plano internacional, específicamente para las ciudades latinoamericanas, la revista América Economía [2010], en su Ranking 2010 de Las mejores ciudades para hacer negocios en América Latina, concluye que el creciente interés de las empresas globales por buscar ciudades de tamaños medianos y los crecientes esfuerzos de éstas por atraerlos, provocó la modificación metodológica de su Índice de Competitividad Urbana (ICUR) desde el 2010. Bajo esta lógica, el índice ICUR-2010 disminuyó la ponderación relativa al tamaño de la economía de la ciudad para cerrar la brecha entre las ciudades pequeñas y las más grandes.

Si se toman los primeros diez lugares del ranking del ICUR-2012, y arbitrariamente se hace una categorización del tamaño de las ciudades en función a su población bajo los parámetros, más de 10 millones, entre 5 y 10 millones y menos de 5 millones, encontramos la siguiente distribución de ciudades.

todas las ciudades del ICUR-12 de más de 5 millones de habitantes están en los primeros diez lugares del ranking. De igual forma se aprecia en dicho ranking que del lugar 11 en adelante todas las ciudades tienen una población inferior a los 5 millones de habitantes, lo cual arroja la conclusión de que las grandes ciudades hasta el momento, según este índice, no han visto descender su competitividad por el tamaño poblacional

En el ámbito nacional, de acuerdo con el IUC-2012 es posible distinguir que son más las ciudades de más de 1 millón y de 500 mil a 1 millón de habitantes las que tuvieron un nivel de competitividad positivo, es decir, se ubicaron entre las categorías Alta a Media Alta. Lo contrario ocurrió para las categorías de 250 a 500 mil y menos de 250 mil en donde son más las ciudades que tuvieron una competitividad poco alentadora al ubicarse entre las categorías Baja y Muy Baja.

Para profundizar en el análisis es pertinente considerar la premisa: las ciudades competitivas tienen una fuerza laboral más productiva y tienen mayor capacidad de atraer inversión, lo que se traduce en desarrollo económico, mayor ingreso per cápita, salarios más altos y, en general, en mejor calidad de vida. Las 11 ciudades de más de 1 millón de habitantes son las que tienen mayor PIB per cápita e inversión por PEA, por tanto, siguiendo con la premisa anterior, tienen mayor bienestar. Contrariamente, son las ciudades de 500 mil a 1 millón las que registran una inversión por PEA más baja que las ciudades de menos de 250 mil.

Del análisis realizado queda demostrado que no hay evidencia suficiente para afirmar que en el ámbito nacional e internacional las ciudades intermedias sean más competitivas que las de dimensiones mayores. Visto desde otro ángulo, se puede determinar que las ciudades grandes, entre ellas la ZMVM, llegaron a un límite en el cual sus economías de aglomeración les producen retornos marginales cada vez más pequeños, por lo que, de no solucionar su problemática, sobre todo de coordinación metropolitana, podrían perder en unos años su condición competitiva con respecto a las ciudades intermedias.

Externalidades negativas de la ZMVM por su condición de zona metropolitana

Es un hecho que la principal causa por la que la Ciudad de México pierde competitividad y se encuentra por debajo de su potencial son las externalidades negativas ocasionadas por su desaprovechada condición metropolitana.

Conclusiones

Las ciudades son las generadoras de la producción de sus países, verdaderos motores económicos, haciendo indispensable que éstas tengan una serie de condiciones comparativas que las diferencien de otras ciudades para atraer inversiones y producir bienes y servicios a un nivel de precios y estándares de calidad competitivos nacional e internacionalmente. Por lo tanto, el crecimiento económico de los países obedece en gran parte a la competitividad de sus ciudades.



Como lo establece el libro *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, las zonas metropolitanas son los elementos de mayor jerarquía del Sistema Urbano Nacional, en ellas se genera tres cuartas partes del producto interno bruto del país y tienen el potencial de incidir positivamente en el desarrollo económico y social en sus respectivas regiones. En razón de lo anterior, es prioritario que en México se dé la importancia al potencial económico de las ciudades en el modelo económico nacional y se considere la planeación y el desarrollo urbano como un tema de la máxima importancia en la agenda nacional.

Según el Índice de Competitividad Urbana 2012 del IMCO, la ZMVM no fue la ciudad más competitiva del país, lugar de honor que ocupó Monterrey. Más aún, la ZMVM está considerada en el segundo lugar del ranking, pero en la categoría deadecuada competitividad.

El Índice de Competitividad Urbana 2012 del IMCO muestra sólidas ventajas competitivas de la ZMVM en los subíndices: Economía estable; Infraestructura, y Sectores de innovación y sofisticación. Por el contrario, la ZMVM pierde competitividad al no ofrecer un sistema de derecho confiable y objetivo y por no contar con un manejo sustentable del medio ambiente.

De acuerdo con los Índices de Competitividad Urbana (ICUR) 2010, 2011 y 2012 realizados por América Economía, la Ciudad de México se ubica en el cuarto

lugar, sólo debajo de Miami, Sao Paulo y Santiago; y arriba de Buenos Aires y de Río de Janeiro que ocupan el quinto y sexto lugares respectivamente.

Los subíndices de los ICUR 2010, 2011 y 2012 en donde la Ciudad de México pierde competitividad con respecto a las ciudades latinoamericanas son: Marco social y político; Servicios a empresas; Servicios a ejecutivos, e Infraestructura y calidad.

Se demuestra que no hay evidencia suficiente para afirmar que en el ámbito nacional e internacional las ciudades intermedias sean más competitivas que las de dimensiones mayores. Visto desde otro ángulo, se advierte que las ciudades grandes, entre ellas la ZMVM, llegaron a un límite en el cual sus economías de aglomeración les producen retornos marginales cada vez más pequeños, por lo que, de no solucionar su problemática, sobre todo de coordinación metropolitana, podrían perder en unos años su condición competitiva con respecto a las ciudades intermedias.

Se demuestra que la principal causa por la que la Ciudad de México recurrentemente pierde competitividad y se encuentra por debajo de su potencial son las externalidades negativas ocasionadas por su desaprovechada condición metropolitana.

Se propone homologar la normatividad urbana y las disposiciones administrativas contrapuestas a nivel municipal, delegacional e interestatalmente, así como propiciar la coordinación intergubernamental y la instrumentación de las políticas públicas que aseguren el correcto funcionamiento y desarrollo de la ZMVM.

JESÚS GASTELUM

LAGE⁸

INTRODUCCIÓN

En las décadas recientes científicos e investigadores han alertado sobre los riesgos derivados de la falta de acceso a los alimentos, un sistema económico basado en la especulación financiera, el apuntalamiento del mercado trasnacional, el abuso de los recursos naturales y la concentración de la riqueza en pocas manos.

¹ Revista Bien Común. Año XVII No. 201, septiembre del 2011. Págs. 73-80

08

AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL EN EL DISTRITO FEDERAL¹²⁹

EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CDMX

También, sobre la importancia del cambio climático que ha provocado incrementos en las temperaturas, lluvias y sequías atípicas, huracanes y otros fenómenos meteorológicos. Estos factores afectan la agricultura e influyen directamente en los rendimientos y en el incremento del riesgo de siniestros, especialmente en zonas de temporal, que en el Distrito Federal (DF) representan el 87% del suelo de uso agropecuario.

Actualmente, la producción rural en el DF ha quedado limitada a una superficie no mayor a las 34 mil hectáreas, concentradas en superficies bien delimitadas en al menos siete delegaciones del poniente, sur y oriente de la ciudad. La característica principal es que son pequeñas superficies de temporal, y la posibilidad de hacerlas rentables radica en cosechar y optimizar el agua de lluvia para riego, conservar y mejorar los suelos de uso agrícola, diversificar sus cultivos aplicando tecnologías y sistemas de producción sustentables que incrementen la productividad primaria, apoyar los procesos de transformación y la certificación orgánica participativa para agregar valor a la producción.

Aunque la agricultura en la Ciudad de México comparte características con otros países, esta es un caso excepcional ya que no son producto de la evolución de la agricultura en el Valle de México desde tiempos prehispánicos. El vínculo entre agricultura y ciudad está definido por la circulación de insumos y productos que caracterizan esta actividad, siendo las más destacables: la producción a pequeña escala, uso intensivo del suelo, uso y ahorro de agua, utilización de abonos orgánicos e inorgánicos, entre otras.



Por las características territoriales de la zona rural de la ciudad predominan los denominados traspatios, con una gran diversidad de técnicas y conocimientos tradicionales de producción doméstica de alimentos, encontrándose principalmente los llamados huertos familiares, las granjas domésticas, entre otras.

También la agricultura orgánica es una de las formas de cultivo que predominan en la Ciudad de México, que en comparación con otras ciudades del mundo, se está caracterizando por la integración de pequeños productores a organizaciones sociales, la activa participación y promoción de parte de organizaciones no gubernamentales mexicanas e internacionales. De acuerdo con la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM, por sus siglas en inglés) se define como Producción Orgánica a los sistemas agrícolas, pecuarios y de transformación que promueven la producción sana y segura de alimentos y fibras desde el punto de vista ambiental, social y económico. Estos sistemas parten de la fertilidad del suelo como una base para una buena producción, por lo que se reducen considerablemente las necesidades de aportes externos al no utilizar abonos químicos ni plaguicidas u otros productos de síntesis.

Dada la situación que se comentó anteriormente, la agricultura sustentable a pequeña escala es parte de un sector social relevante por su importante papel en la seguridad y soberanía alimentaria. De ahí que al hablar de agricultura sustentable a pequeña escala se hace referencia al tipo de producción a escala de huerto, parcela o traspatio cuyo objetivo fundamental es el autoconsumo y la venta al mercado local de los excedentes.

En México, de los millones de unidades de producción rural, la mayoría es minifundista ya que 3.3 millones posee sólo cinco hectáreas o menos. A pesar de que este tipo de agricultura ha contribuido a la economía y a la seguridad alimentaria del país, ha tenido un acceso limitado a los recursos, la tecnología y otros medios de producción. Si bien durante la década de los setentas e inicios de los ochentas los gobiernos intentaron apoyar a la agricultura a pequeña escala, como fueron el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), el Programa Integrado de Desarrollo Rural para el Trópico Húmedo (PRODERITH) y Sistema Alimentario Mexicano (SAM), sus efectos fueron débiles. A raíz de la crisis de 1982 y la aplicación posterior de las políticas de austeridad, disminución del Estado en las políticas sociales, privatización de los servicios de asistencia técnica y capacitación, liberalización de la economía, entre otros que hasta la fecha permanecen, la agricultura a pequeña escala ha sido uno de los sectores más afectados.

Frente a esta situación, desde 1996 los gobiernos trataron de remediar con programas hasta cierto punto diferenciados, como fueron los programas de la Alianza para el Campo y posteriormente Alianza Contigo, incluso, hubieron programas para apoyar los huertos familiares, especialmente los de mujeres; sin embargo, por distintas razones, los resultados no han sido como lo señalan los objetivos.

Frente al desamparo gubernamental de la agricultura sustentable a pequeña escala, numerosas organizaciones sociales y civiles recibieron financiación externa. Algunas de ellas lideraron una nueva forma de hacer agricultura, bajo el concepto de la agricultura orgánica y sustentable.

Agricultura y Desarrollo Rural en el Distrito Federal

Actualmente, lo rural se entiende como el espacio desarrollado socialmente donde se realizan actividades agropecuarias, acuícola, artesanal y de turismo alternativo con base en procesos productivos, educativos, recreativos y de conservación de recursos naturales, llevados a cabo por sus habitantes junto con los aspectos que involucran el reconocimiento de derechos individuales, sociales, civiles y de tercera generación.

Estos territorios están conformados por las superficies que constituyen poblados rurales y estructuras agrarias (ejidos y comunidades), en las delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, La Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, así como aquellas superficies dentro de suelo urbano donde se realicen actividades de corte rural.

El territorio del DF donde se realizan actividades rurales, considerado como suelo de conservación por las razones explicadas anteriormente, corresponde a una extensión de 87 mil 310.78 hectáreas de acuerdo con el Atlas de Vegetación y Uso de Suelo del Distrito Federal 2005, dividido en: bosques (39 mil 713.17 ha), matorrales (4 mil 29.10 ha) y pastizales (6 mil 613.04 ha), así como agrícola (30 mil

785.28 ha), minas (125.43 ha), áreas de construcciones (5 mil 554.93 ha) y cuerpos de agua (489.82 ha).

A pesar de que se constituyeron 83 ejidos y siete comunidades, sólo quedan bajo el régimen de propiedad social cerca de 58 mil 237 hectáreas, que corresponden a 16 ejidos y 22 comunidades agrarias.

En la zona rural de la Ciudad se localizan 49 poblados rurales y existe una población de corte rural de cerca de 700 mil habitantes de los 2.2 millones que viven en el suelo de conservación. Así mismo, las siete delegaciones con actividades rurales cuentan en su conjunto con

188 organizaciones económicas de productores. Se estima que el 98% de los productores no se beneficia con créditos ni seguro, el 71 % no utiliza tractores, el 88.5% trabaja en forma individual en superficies de temporal, sólo el 31.6% de los ejidos y comunidades cuentan con asistencia técnica y el uso de semillas mejoradas apenas representa el 7.9%.²

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en el Distrito Federal se siembra el 0.10% del total nacional. El 88.22% de la agricultura se realiza bajo condiciones de temporal, mientras que el 11.78% es de riego. El 81 % de la superficie cultivable corresponde a cultivos cíclicos y el 19% a perennes. El 86.1% de los cultivos cíclicos son de temporal y 13.9% de riego. En los cultivos perennes el 99% son de temporal y únicamente el 1 % de riego.

La avena forrajera y el maíz grano, cubren el 71.8% de la superficie anual de cultivos cíclicos. El cultivo de nopal representa el 92.8% de la superficie de cultivos perennes. Las plantas de flores y de noche buena, así como la avena forrajera generan el 53.9% del valor total de los cultivos cíclicos y el cultivo de nopal contribuye con el 97.6% del valor de la producción de cultivos perennes.

La avena forrajera representa el 31.75% de superficie sembrada del DF, el maíz de grano 25.93%, los nopales 19.12%, el brócoli 4.58% y el resto de los cultivos representan el 18.62%.

El 99.98% de la superficie sembrada en el DF es cosechada, del total nacional representa el 0.12%, es decir, se cosecha 0.02 por ciento más de lo que se siembra a nivel nacional, lo que se debe al clima y a la infraestructura con que se cuenta en la Ciudad a diferencia de zonas rurales alejadas en el resto de la República. Del total local, el 31.76% de la superficie cosechada es de avena forrajera, el 25.94% de maíz, 19.13% de nopales, 4.58% de brócoli y 18.60% del resto de cultivos.

El volumen de producción en la Ciudad de México indica que el 38.22% de la producción local se refiere al cultivo de flores, el 13.77% al cultivo de noche buenas, 10.77% a geranios, 9.80% a almacigo y 5.66% a rosas. En conjunto estos cinco cultivos representan más de 15 millones de toneladas, mientras que el resto de los cultivos (63) suman poco más de 4 millones de toneladas.

En cuanto al rendimiento, que se refiere al volumen de producción por hectáreas, el primer lugar lo ocupa el almacigo cuyo rendimiento es de casi 400 mil toneladas por hectárea, seguido de flores, liliium, begonia, belén y geranio, cuyo rendimiento es de 175 mil, 160 mil y 155 mil toneladas por hectárea (para los 3 últimos cultivos), respectivamente.

El valor de la producción lo lideran los nopales con un valor de 775, 254.17 miles de pesos, es decir, el 64.18% del valor de producción del total del DF. El resto de los cultivos con valor significativo son noche buenas, flores, brócoli, maíz, avena forrajera, geranios, romeritos y rosas que en conjunto suman 288, 072.06 miles de pesos, que representan 23.85% del valor de producción total.

Son siete las delegaciones que reportan cultivos cíclicos y perennes, de riego y temporal en el Distrito Federal: Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. La delegación Milpa Alta es la que lidera en siembra, cosecha y valor de producción en la Ciudad, con nueve mil 420 hectáreas sembradas y cosechadas, y un valor de producción de 829,657 miles de pesos. Lo anterior representa el 41.54% de la superficie de siembra y cosecha de la capital y el 68.68% del valor de producción. Posteriormente siguen con una importancia significativa las delegaciones Tlalpan, Tláhuac y Xochimilco.

En la delegación Álvaro Obregón la mitad de la superficie agrícola sembradase destina al cultivo de maíz, sembrando y cosechando 49.4 hectáreas y con un rendimiento de 2 toneladas por hectárea con valor de 247,100 pesos. En Cuajimalpa el 43.98% de los cultivos son de maíz con un valor de producción de 246,120 pesos. En la Magdalena Contreras también domina el maíz con un 62.91% del total de cultivos y un valor de producción de un millón 295 mil 820 pesos, gracias a una superficie cosechada de 250 hectáreas y una producción de 518 toneladas.

En la delegación Milpa Alta se siembran 28 cultivos diferentes, siendo los nopalitos, el maíz y la avena los de mayor importancia. La siembra y cosecha de nopales utiliza una superficie de cuatro mil 327 hectáreas, produciendo 321 mil 742 toneladas con un valor total de 774 millones 462 mil 673 pesos. El valor de producción total de todos los cultivos en Milpa Alta es de 829 millones 657 mil 830 pesos.

Tláhuac es la segunda delegación en donde se produce un mayor número de cultivos diferentes (42), Xochimilco es la primera (54). En Tláhuac el cultivo de maíz y brócoli ocupan el 60% de la superficie de siembra y cosecha, en cuanto al valor de producción el brócoli lidera con 34 millones 915 mil 509 pesos que representan el 31% del valor de producción total. En el caso de Xochimilco solo el maíz destaca al ocupar el 38% de la superficie sembrada y cosechada, sin embargo, el cultivo de noche buena, flores, geranio y rosa suman el 70% (138 millones 115 mil 960 pesos) del valor de producción total de los 54 diferentes cultivos que se siembran en la delegación. Finalmente, la delegación Tlalpan destina el 76.23% de su superficie agrícola al cultivo de avena forrajera con un valor de 18 millones 399 mil 150 pesos.

Por otra parte, la superficie agrícola no sembrada en 2007 en el Distrito Federal representaba el 14.49%. Por delegación, Cuajimalpa es la delegación con mayor superficie agrícola no sembrada con un 22.97% de su total de superficie agrícola, seguida de Xochimilco (21%), Tlalpan (16.55%), Álvaro Obregón (14.02%), Milpa Alta (12.51%), Tláhuac (12.48%) y Magdalena Contreras (6.01 %).

En cuanto a la superficie agrícola no sembrada por delegación del total de la Ciudad, Milpa Alta encabeza la lista con 4.79 por ciento de la superficie no sembrada del DF, después Tlalpan (4.65%), Xochimilco (2.39%) y Tláhuac (2.29%).

En cuanto a la participación de la Ciudad de México a nivel nacional, el DF es la entidad con menor participación en superficie sembrada y cosechada, aunque en valor de producción está por encima de Quintana Roo. La entidad con mayor superficie sembrada es Jalisco (casi un millón 600 mil hectáreas), el estado con mayor superficie cosechada es Chiapas (casi un millón 400 mil hectáreas), seguido de cerca por Veracruz, sin embargo, son los estados de Michoacán (29 millones 745 mil 555.86 pesos) y Sinaloa (29 millones 603 mil 467.35 pesos) los que tienen un valor de producción mayor

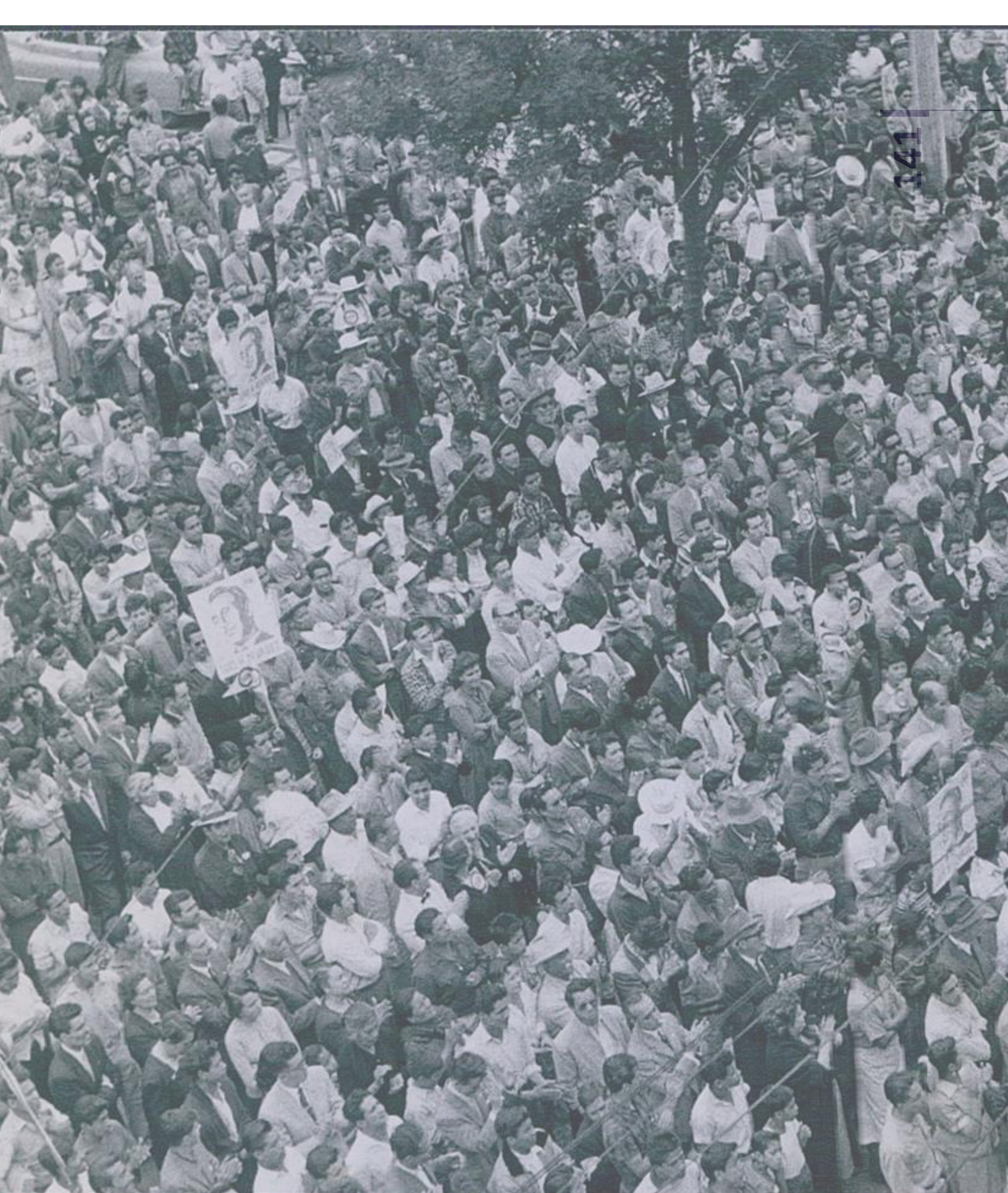
Conclusiones

El Distrito Federal a pesar de ser una gran metrópoli, desde la definición de la cantidad de personas que viven en ella, cuenta con zonas que pueden ser consideradas como rurales debido tanto al modo de vida de sus habitantes, como a la infraestructura y tipo de territorio geográfico con el que cuentan, en específico delegaciones como Milpa Alta, Xochimilco y Magdalena Contreras pueden ser clasificadas como áreas rurales no sólo por la producción de cultivos que ahí se realiza.

Dada esta situación, la producción agrícola de la Ciudad de México es muy baja comparada con la del resto de los estados y más aún comparándola con la producción de los estados de mayor producción agrícola como Chiapas, Jalisco, Michoacán, Sinaloa y Vera- cruz. Sin embargo, para el gran número de familias que subsisten de la producción a pequeña escala no solo significa su soberanía alimentaria y fuente de trabajo, también tienen una gran aportación a la economía local, incluso la producción de nopales es de exportación, al igual que las flores y el maíz.

El problema del sector agrícola en el Distrito Federal radica en la falta de acceso a créditos y programas locales que por un lado incentiven una demanda mayor, tanto local como externa, mediante difusión y apoyo a los productores agrícolas, y por otro lado ayuden a incrementar la producción y mejorar la calidad de la cosecha mediante capacitación, empleo de tecnologías y métodos de cultivo alternativos. El problema de desarrollo rural es la falta de infraestructura en dichas zonas que permitan incrementar la calidad de vida de sus habitantes y facilitar la producción y venta de sus cultivos.

En este trabajo se informa sobre la situación actual en la que se encuentra el sector agrícola y el desarrollo rural de la Ciudad, cuya apreciación indica que dadas las condiciones que se tienen y los recursos con que se cuentan, la mejor estrategia es aprovechar los beneficios de la agricultura sustentable a pequeña escala, que por un lado ayudará a las familias a tener una autosuficiencia en materia alimentaria y de empleo, y por otro a contar con excedentes que puedan ser consumidos por la población de la Ciudad y de otros estados y países.



Los resultados concluyen que las necesidades del sector son la falta de acceso a crédito y/o financiamiento, infraestructura, desarrollo tecnológico e innovación y difusión de los cultivos. La propuesta consiste en realizar un análisis de mercado y un estudio de regionalización agroecológica para determinar si es preferible hacer una especialización en cultivos y enfocar los esfuerzos en productos clave como los nopales, la avena, el maíz y los diferentes tipos de flores, o impulsar el desarrollo del resto de los cultivos.

Además, facilitar el acceso a programas locales y federales que financien las necesidades económicas de los campesinos, así como el desarrollo de tecnologías y capacitación sobre nuevas formas de cultivo, también incentivar a las instituciones financieras privadas a otorgar crédito y, finalmente, desarrollar las zonas rurales de la Ciudad para que la calidad de vida de los habitantes de estas demarcaciones sea mejor y así exista un desarrollo rural sustentable dentro de una de las metrópolis más grandes de mundo.

LUIS ENRIQUE GALAVIZ

BARRIENTOS⁹

El Distrito Federal, mejor conocido como la ciudad de México, limita con dos estados: con el de México por el norte, oriente y occidente, y con el de Morelos en la porción sur. Está constituido como una cuenca cerrada, rodeada por las sierras de las Cruces y de Monte Alto al occidente; las del Ajusco y de Chichinautzin al sur; la Sierra Nevada al oriente; la de Pachuca al norte y las de Jilotepec y Tezontlalpan al noroeste.

⁹ Revista Bien Común. Año XII No. 134, febrero del 2006. Págs. 29-35

IMPORTANCIA DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

143

El Distrito Federal tiene una superficie de 1,489.86 kilómetros cuadrados, que representan 0.1% de la extensión correspondiente al país. De la totalidad del territorio, 50.4% es urbano y 49.6% es rural o de reserva ecológica; tiene una altitud mínima de 2,235 metros sobre el nivel del mar y máxima de 3,960 metros.

En el Distrito Federal el uso de suelo predominante es el habitacional, que, junto con los espacios abiertos, usos mixtos, asentamientos urbanos y el equipamiento representan 44% de su superficie territorial; le siguen en magnitud el forestal, que representa 34.2%, y el agrícola con 12.9%. Finalmente, 8.9% restante se destina al equipamiento urbano, al uso industrial y al pecuario.

La ciudad de México tiene una división geoadministrativa, ya que se encuentra integrada por 16 delegaciones: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, Xochimilco.

Población

De acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda del año 2000, el total de la población en la ciudad de México ascendió a 8,605,239 personas, de las cuales 47.8% son hombres y 54.1% son mujeres; el Distrito Federal ocupa el segundo lugar, ya que el Estado de México es el primero con una población de 13,096,686 personas.



Empleo

En relación con el empleo, en la encuesta mensual que realiza el INEGI se tiene que en 2004 el total de la Población Económicamente Activa en la ciudad de México ascendió a 3,993,242 personas, de las cuales 2,409,621 son hombres y 1,583,621 son mujeres.

La actividad empresarial

Para 2004, el número de empresas en el Distrito Federal, de acuerdo con cifras del Censo Comercial 2004, es de 380,988 unidades económicas, lo que representa 8.9% del total de establecimientos a nivel nacional. Estos establecimientos registran 16.3% del personal ocupado a nivel nacional, es decir, 3,779,560 personas.

Es importante mencionar que, del total de empresas en el Distrito Federal, 4.8% corresponde a actividades comerciales.

El comercio es la actividad económica relacionada con el intercambio de satisfactores que se desarrolla entre un agente económico y un consumidor. Dicha actividad significa en su conjunto todo el proceso de intermediación entre la producción y el consumo en el mercado de bienes y servicios.

La infraestructura, para hacer llegar al consumidor los diversos bienes, está constituida principalmente por el sector comercio y algunos servicios relativos al transporte y al almacenamiento de mercancías.

Participación del comercio en el producto interno bruto, PIB

Uno de los rubros más importantes dentro del PIB es sin duda el comercio, restaurantes y hoteles, que hasta 2003 arrojó un saldo de 65,821,327 (miles de pesos a precios de 1993 en valores básicos), con una participación porcentual de 20.4 con respecto al PIB total (PIB total = 321,766,689).

Clasificación del comercio

Por tradición, el comercio interior se clasifica por el tipo de oferta en mayoreo y menudeo, por su sistema de distribución en tradicional y moderno, y por su tamaño en micro, pequeño, mediano y grande.

Comercio al mayoreo y menudeo

El comercio al mayoreo proporciona elevadas cantidades de mercancías. Regularmente funciona como oferente de bienes intermedio para la industria, o bien, como enlace entre los productores e importadores con los comerciantes detallistas. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) define el comercio al mayoreo como la reventa (venta sin transformación) de productos nuevos o usados a comerciantes al por menor; a usuarios comerciales o industriales; a instituciones o profesionales y a otros mayoristas. Se incluye también toda la reventa de materiales de construcción, sin tener en cuenta el monto de las cantidades vendidas, además de las actividades de recolección, demolición, preparación y selección de bienes usados.

Por su parte, el comercio al menudeo es aquel que en su gran mayoría distribuye los bienes de uso final, es decir, que es la última etapa del proceso de distribución y presenta una polaridad de forma: como comercio tradicional y como moderno. El INEGI define esta actividad como la reventa de productos nuevos y usados al público, ya sea para consumo, uso personal o doméstico.

Comercio tradicional y moderno

El sector moderno está conformado básicamente por los grandes establecimientos comerciales y algunos medianos, que se abastecen directamente de los productores, sistema que les permite una mejor planeación de sus márgenes de comercialización. En este tipo de comercio se encuentran las tiendas departamentales, supermercados, hipermercados, grandes negocios y algunos medianos.

Algunos de los aspectos que se consideran clave para que un comercio se distinga como moderno son:

Los sistemas de compra de grandes volúmenes.

Los sistemas de venta (surtido, calidad, precio, etcétera). Un alto conocimiento del mercadeo y del mercado.

Planeación en la utilización de recursos físicos y humanos. Un óptimo sistema contable y de inventarios.

La disponibilidad de recursos financieros, ya sean propios o con acceso oportuno al crédito bancario o de instituciones de fomento.

El concepto de modernidad comercial en esta década se sustenta en procesos de coinversión o asociación; por ejemplo, en nuestro país se está dando con los grandes consorcios estadounidenses y con la estrategia de presentarse como “Club Comercial”.

El comercio tradicional está integrado principalmente por establecimientos micros, pequeños y algunos medianos, que en conjunto con los puestos de mercados públicos se caracterizan por el manejo de pequeños volúmenes de mercancía y poca variedad de productos; mantienen bajos niveles de productividad: son negocios en su mayoría familiares y de acuerdo con la Cámara Nacional de Comercio de la ciudad de México (Canaco), se estima que sus radios de influencia no rebasan los 600m², lo que los hace, en muchos casos, poco eficientes y vulnerables a las condiciones de modernización de las grandes cadenas y grupos comerciales.



Micro, pequeño, mediano y grande

La clasificación por micro, pequeña, mediana y gran empresa permite definir, en cierta medida, el grado de crecimiento de una economía.

En el país, el Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa estableció criterios que determinan el tamaño de los comercios y están basados en el número de empleados.

Comportamiento del comercio interior

A partir de 1998 se observó una recuperación del mercado interno sustentado principalmente en el crecimiento del consumo y la inversión privada. Esta tendencia se mantuvo en los primeros años, 1999 y 2000, y se reflejó en la evolución positiva de los principales indicadores de la actividad comercial.

De acuerdo con cifras del INEGI, durante el primer semestre de 1998 el PIB comercial experimentó un crecimiento de 7.4%; por otra parte, durante los primeros seis meses de 1998, en los establecimientos comerciales al mayoreo y menudeo, las ventas registraron una expansión de 5.1% y 10.7% respectivamente, el personal ocupado creció 3.2% en los establecimientos de comercio al mayoreo y 3.8% en los establecimientos de comercio al menudeo, y las remuneraciones reales por persona ocupada lo hicieron en 3.3% y 4.6%.

Sin embargo, para el año 2001 se registra una caída en las ventas al mayoreo que coloca a este indicador en 94.7; por otra parte, las ventas al menudeo comienzan a reapuntar a partir de 2000, y hasta 2003 registran una caída importante en su comportamiento de las ventas.

En relación con lo anterior, la Cámara de Comercio de la ciudad de México ha señalado los principales problemas a los que se enfrenta el comercio, y que de manera importante han impactado en sus ventas, como las actividades ilícitas, de una creciente presencia de puestos ambulantes en las zonas de mayor afluencia de consumidores.

Con el propósito de encontrar las acciones pertinentes que apoyen al comercio organizado de esta ciudad, la Cámara de Comercio ha trabajado continuamente con la Secretaría de Economía en la búsqueda de herramientas que permitan al empresario hacer frente a dichos problemas. En este sentido, y con el propósito de vincular de manera más eficiente los centros de producción, distribución y consumo, apoyar el crecimiento de la actividad económica y garantizar el acceso de los consumidores a productos de bajo costo y de mejor calidad, se ha participado desde hace dos años en el programa denominado Fondo PYMES. Este programa plantea como objetivos: promover una operación eficiente del sistema de comercialización de bienes y servicios; impulsar la competitividad de las empresas mayoristas y detallistas, en particular las de menor tamaño; fomentar la cultura de información al consumidor y garantizar la defensa de sus derechos; así como la adecuada canalización de financiamiento al comercio interior a través del Fondo PYME, mismo que busca impulsar la modernización del comercio y los servicios.

LUIS JAVIER CORTÉS ADAME¹⁰

La capital del país siempre ha sido percibida —por lo menos desde fuera de la Ciudad de México— como una entidad desarrollada, en donde la mayoría de sus habitantes tiene acceso a condiciones de vida óptimas para desarrollarse. Si bien es generalizada, esta percepción es errónea: de acuerdo con la medición de pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la Ciudad de México tiene a 3 de cada 10 habitantes en situación de pobreza (cerca de 3 millones de personas) y al 4.3% en pobreza extrema (aproximadamente 396 000 personas).

¹⁰ Revista Nexos. No. 530, febrero del 2022. Págs. 1-5

10

LA POBREZA EN LAS ALCALDÍAS DE LA CDMX: DISTINTAS

EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CDMX

Estas cifras la colocan como la entidad número 20 del país en porcentaje de población con pobreza. Sin embargo, ese promedio no permite observar las variaciones en la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México.

En diciembre de 2021, esta misma institución publicó los resultados de la medición de pobreza a nivel municipio, la cual permite observar con mayor detalle las heterogéneas carencias sociales que se viven al interior de las entidades federativas, incluida la Ciudad de México. El Coneval mide la pobreza a través de seis carencias sociales: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de vivienda, servicios básicos en vivienda, así como el acceso a la alimentación nutritiva y de calidad. Además de estas carencias, la medición también incluye el componente de ingreso: se considera bajo si es menor al costo de la canasta básica completa (línea de bienestar económico que incluye: alimentos, transporte, educación, salud, esparcimiento, bienes y servicios de consumo habitual); en tanto que se considera muy bajo si es menor al costo de la canasta básica alimentaria (línea de bienestar mínimo).

Cuando una persona tiene al menos una de esas carencias se considera que vive en situación de pobreza; si sufre tres o más es catalogada en condición de pobreza extrema.



En cuanto a las personas en situación de pobreza, se observa que la alcaldía Milpa Alta es la que mayor población tiene en esta condición (54.7 %), seguida de Xochimilco (48.2 %) e Iztapalapa (43.9 %). En cambio, las alcaldías con menor cantidad de pobreza son Benito Juárez (7.9 %), Miguel Hidalgo (13.5 %) y Cuauhtémoc (20.9 %). Esto muestra una diferencia abismal entre Milpa Alta —que tiene a 5 de cada 10 personas con por lo menos alguna carencia social— y Benito Juárez —que tiene una persona por cada 10 en esta situación—. Son realidades muy distintas a tan sólo 20 kilómetros de distancia.

Por otra parte, las alcaldías con mayor número de habitantes en pobreza extrema son Xochimilco (9.3 %), Milpa Alta (9.2 %) y Tlalpan (7.1 %). Por el contrario, Benito Juárez (0.3 %), Miguel Hidalgo (0.9 %) y Cuauhtémoc (2.5 %) tienen muy poca población en esta situación.

Al profundizar en el análisis de cada carencia, los patrones son diferentes. La carencia por rezago educativo (que no cuenta con educación básica obligatoria o no asiste a un centro de educación formal), las alcaldías con mayor incidencia son Magdalena Contreras con 11.2 %, seguida de Milpa Alta con 10.7 % e Iztapalapa con 10.2 %. En cambio, Benito Juárez (2.9 %) encabeza la lista de las alcaldías que menor población tienen con esta carencia, seguida por Miguel Hidalgo (4.5 %) y Coyoacán (5.6 %).

El acceso a los servicios de salud, que mide que las personas cuenten con adscripción o derecho a recibir servicios médicos, es la carencia con menos desigualdad dentro de la capital. Mientras que en alcaldías como Milpa Alta (34.4 %), Iztapalapa (31.8 %) y Xochimilco (31.4 %) tres de cada 10 personas no tienen acceso a estos servicios, en Miguel Hidalgo, Benito Juárez (ambas con 19.7 %) y Azcapotzalco (20.7 %) la cifra sólo disminuye a 2 de cada 10 con esta carencia. Es decir: el acceso a servicios de salud es insuficiente en prácticamente todas las alcaldías. Los números demuestran que la cobertura universal en salud está lejos de ser una realidad en la Ciudad de México.

En lo que respecta al acceso a la seguridad social (que la población económicamente activa asalariada tenga todas y cada una de las prestaciones laborales), se observa que es la carencia con mayor prevalencia en la Ciudad de México, al igual que en el resto del país. El dato no sorprende al contrastarlo con los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo al tercer trimestre de 2021 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Estas cifras muestran que en la capital del país el 49.3 % de la población ocupada labora en el sector informal (aproximadamente 2 millones), lo que les impide tener acceso a un sistema de seguridad social. Sin embargo, esto no quiere decir que no existan diferencias notables entre alcaldías. Las que mayor porcentaje de su población tienen con esta carencia son Milpa Alta (71.6 %), Xochimilco (58.7 %) y Tláhuac (54.9 %), mientras que las que menos son Benito Juárez (32.6 %), seguida por Miguel Hidalgo (33.9 %) y Azcapotzalco (35.2 %).

La carencia que menor porcentaje de la población presenta por alcaldía es la de calidad y espacios de vivienda. Milpa Alta (11.6 %) es la alcaldía con mayor cantidad de personas que no cuentan con piso, paredes o techo de materiales sólidos o existe hacinamiento —es decir, el número de personas por cuarto es mayor que 2.5—, seguida por Xochimilco (10.5 %) y Tlalpan (6.7 %). Por su parte, Benito Juárez (0.9 %), Miguel Hidalgo (2.2 %) y Coyoacán (3 %) son las que menor incidencia muestran.

Ahora bien, el Coneval no sólo mide si la vivienda cuenta con materiales sólidos de construcción y la distribución de las personas que ahí habitan. También muestra si los hogares tienen carencia por servicios básicos —agua potable entubada, servicio de drenaje, energía eléctrica y estufa de gas—. Las alcaldías que tienen a una mayor población con esta carencia son Milpa Alta (20.3 %), Xochimilco (13 %) y Tlalpan (9.1 %). Mientras que en la Benito Juárez (0.1 %), Iztacalco (0.3 %) y Venustiano Carranza (0.4 %) prácticamente no existen viviendas en esta situación.

Por último, la carencia por alimentación y nutrición de calidad tiene una mayor presencia en Milpa Alta (23.9 %), Iztapalapa (20.3 %) y Tlalpan (6.7 %). En tanto que Benito Juárez (5.7 %), Miguel Hidalgo (8.3 %) y Venustiano Carranza (10.8 %) presentan muy poca población sin acceso a comida suficiente para llevar una vida activa y sana.



Como se observa, la Ciudad de México tiene desigualdades muy marcadas entre el suroriente y el norponiente. En el primer caso, una gran cantidad de la población tiene carencias sociales que los colocan en desventaja para desarrollar su vida. Mientras que, en el segundo, viven personas con mejores condiciones de vida que les permiten disfrutar sus derechos sociales a mayor plenitud. Más allá del comparativo entre las dieciséis demarcaciones territoriales de la capital del país, los datos muestran focos rojos en aspectos tan básicos como la salud, la alimentación nutritiva y los servicios básicos en vivienda. A pesar de que la pobreza es un fenómeno multisectorial, la información recopilada exige acciones diferenciadas desde los distintos niveles de gobierno para mejorar las condiciones de vida en las zonas más vulnerables de la capital del país, conforme a los distintos contextos que imponen las características específicas de cada alcaldía.

Un estudio realizado antes de la pandemia reveló que la política social a nivel alcaldía está repleta de intervenciones fragmentadas, duplicadas e insuficientes con un enfoque clientelista que consiste fundamentalmente en la entrega discrecional de dinero y bienes materiales. Los datos demuestran que, aunque no es responsabilidad exclusiva de las alcaldías, la política social implementada a nivel municipio no está cumpliendo los objetivos que persigue. Por lo que debe trascender las clásicas transferencias monetarias y entrega de bienes materiales que no han demostrado su eficacia para combatir las distintas carencias sociales que se viven en la capital del país.

BENJAMÍN CHACÓN CASTILLO¹¹

La población del DF es de 8 millones 720 mil 916 personas, de las cuales 31.8% está debajo de la línea de pobreza patrimonial, 10.3% corresponde a la pobreza de capacidades y 5.4% a la alimentaria.

¹ Revista Bien Común. Año XV No. 174, agosto del 2009. Págs. 73-77

11

LA POLÍTICA SOCIAL QUE EL PAN PROPONE PARA EL DISTRITO FEDERAL

161

EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CDMX

De acuerdo con el Coneval, entre los 50 municipios del país entero con menor pobreza de patrimonio, aparecen dos delegaciones del DF: Benito Juárez y Miguel Hidalgo. Adicionalmente, el PNUD reporta que en el índice de desarrollo humano prácticamente todas las delegaciones han retrocedido y únicamente las delegaciones Benito Juárez y Miguel Hidalgo se han mantenido en los puestos 1 y 4, respectivamente, de entre todos los municipios del país; recordemos que ambas delegaciones han sido gobernadas por el PAN desde hace 9 años.

Según con los indicadores de rezago social del Coneval, 5.47% de las viviendas particulares habitadas en el DF carecen aún de excusado o sanitario, 1.83% no disfruta del servicio de agua potable y 4.47% aún no tiene energía eléctrica.

Aún persisten serios rezagos, esto es indicativo de que el Gobierno del Distrito Federal y los delegacionales están haciendo mal su tarea en cuanto a desarrollo humano y social.

La ciudad debe propiciar el desarrollo de las personas, quienes tienen derecho a que aquella constituya una forma de vida que no cierre perspectivas de información, de creación, de desarrollo, de progreso y de imaginación. Ya Adolfo Christlieb señalaba que la ciudad es el espacio propicio para el desarrollo de las personas. Es en ese sentido que Acción Nacional propone devolver a la ciudad de México las condiciones necesarias para que sea ese espacio que facilite el desarrollo de las personas y sus familias, exigimos que la política social en el Distrito Federal no siga siendo caracterizada por un lamentable asistencialismo paternalista.



El PAN ofrece a la ciudadanía diversas propuestas en materia de desarrollo social, en dos vertientes: las propuestas legislativas que el Grupo Parlamentario en la V Legislatura local impulsará y las propuestas de política pública que serán diseñadas e implementadas por los gobiernos delegacionales panistas.

De la revisión y análisis de la Plataforma Legislativa, podemos comentar que en general se abarcan varios temas inherentes al desarrollo social, desde vivienda, educación y salud hasta transparencia y evaluación de la política social con un poco más de precisión éstas y algunas otras propuestas.

Para el tema de salud se propone aumentar el presupuesto destinado a los servicios de salud y vigilar que su ejercicio sea eficiente, que no haya subejercicios y que no se desvíen recursos públicos; actualizar los programas en modo tal que la medicina preventiva sea un instrumento eficaz para el cuidado y mejoramiento de la salud de la población; cuidar especialmente la salud de grupos vulnerables, como los adultos mayores y los casos de salud materno-infantil; se buscará que todos los programas y actividades del sector operen bajo normas de calidad y profesionalismo; Análogamente, se incluirán los criterios de eficiencia, eficacia, solidaridad, integralidad, ampliación de cobertura y respeto a la vida en el funcionamiento del sistema local de salud.

En educación se pretende ampliar las oportunidades de estudio en el sentido de que nadie debe abandonar la escuela por falta de recursos económicos, de ahí la propuesta de fortalecer los programas de becas estudiantiles; se buscará incorporar la participación de los padres de familia en la operación de las escuelas de sus hijos.

En cuanto a la atención a grupos vulnerables se propone lo siguiente: en materia de adultos mayores se propondrá incluir el criterio de transparencia en el ejercicio de los recursos del programa de apoyo a las personas de la tercera edad, con la finalidad de que sí sea eficiente y de que deje de operarse con fines clientelares electorales.

En cuanto a jóvenes, se propone impulsar la Ley para el Desarrollo de la Persona Joven, que puntualizará los derechos de los jóvenes así como los lineamientos que deberán seguir las políticas de juventud en el DF; se reformarán las instituciones con injerencia en el sector para orientar su operación hacia la promoción de oportunidades educativas, de empleo, vivienda, salud y recreación, impulsando la formación ciudadana con base en la solidaridad y la libertad de expresión en los ámbitos cultural, científico y tecnológico.

Se propondrán penas más severas para quienes ejerzan violencia contra la mujer y que las agencias del ministerio público cuenten realmente con una unidad de asesoría jurídica y psicológica. Asimismo, se facilitará el proceso de denuncia, especialmente cuando se trate de delitos sexuales.

En cuanto a la niñez, se agilizarán los trámites del proceso de adopción de menores, se harán las reformas necesarias para garantizar la vigencia y el respeto de los derechos de la niñez, particularmente la desamparada, en los ámbitos educativo, deportivo, recreativo y de salud.

Para las personas con discapacidad se propondrá reglamentar la Ley para las Personas con Discapacidad y las leyes relativas para que efectivamente se cuente con los dispositivos de auxilio a las personas de este segmento de la sociedad; hacer compatible la legislación vigente con lo que establece la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad y adecuar la ley para facilitar el acceso a recursos de organizaciones de la sociedad civil con un trabajo social reconocido en este ámbito.

En cuanto al tema de la familia, se propone la creación de la Ley de Protección a las Familias, mejorar las normas vigentes para la adopción de menores, insistir en la apertura inmediata de microempresas familiares y proponer la creación de la Secretaría de la Familia como ente rector de las políticas públicas dirigidas al fortalecimiento del núcleo familiar.

Para la promoción económica, se modificarán las leyes respectivas para agilizar la apertura y cierre de empresas, impulsar a los emprendedores y pequeños negocios a través de financiamiento, incubadoras, capacitación y vinculación con cadenas productivas, entre otros instrumentos.

Finalmente, se propone vigilar que el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF haga realmente su labor: evaluar objetivamente las políticas de desarrollo social del Gobierno del DF para mejorar su eficiencia, eliminar el uso político clientelar de todos los programas sociales, avanzar en la superación de la desigualdad social, exigir que los resultados de las evaluaciones se hagan públicos y avanzar en la transparencia y rendición de cuentas.

Las propuestas contenidas en las 16 plataformas delegacionales abarcan una gran diversidad de temas, algunos de los cuales son comunes a todas y otros pocos son más específicos de cada demarcación. Vamos a comentar brevemente sobre los primeros.

Acción Nacional busca abatir la marginación y la desigualdad social con programas bien dirigidos y basados en información y estudios objetivos para que cumplan cabalmente sus fines, eliminando criterios electorales en el otorgamiento de beneficios sociales. La atención a los grupos vulnerables, mujeres, madres solteras, niños, adultos mayores y personas con discapacidad, así como de otros grupos marginados y excluidos socialmente, es fundamental en el ejercicio de gobierno, por lo que se hará más eficiente y se mejorará la operación de los programas relacionados.

Trabajar en la construcción y ampliación de infraestructura social y de servicios básicos como las redes de agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, red de energía eléctrica, pavimentación de calles y banquetas. Se busca también ampliar y construir centros de salud y el mobiliario urbano que facilite la movilidad de adultos mayores y personas con discapacidad.

Ante el abandono que actualmente presentan muchas áreas de uso común, se rescatarán espacios públicos para apoyar el sano desarrollo de las familias y de la comunidad.

En cuanto a salud, elemento fundamental para la ampliación de las capacidades, se harán campañas de información y prevención de 75 enfermedades cardiovasculares y crónico-degenerativas, así como aquellas que afectan la salud de la mujer; se brindará atención de calidad y calidez humana en los centros de salud, se implementarán brigadas médicas permanentes en las zonas de mayor marginación llevando temas como nutrición, asistencia alimentaria, planificación familiar; en fin, se trata de generar en todos los ámbitos de la sociedad una educación para la salud. Se buscará también ampliar la red de beneficiarios del Seguro Popular.

Para la juventud se propone trabajar en la creación y mantenimiento de centros deportivos, canchas y gimnasios y que operen en óptimas condiciones, ello como medio para la prevención de adicciones y de enfermedades; se ofrecerán opciones de desarrollo cultural a través de las casas de la cultura y los faros del saber; se impulsará una red de bibliotecas públicas con acervo y multimedios adecuados para que niños y jóvenes refuercen su educación y pasen su tiempo libre de manera constructiva; se habilitarán centros de atención para la prevención y tratamiento de adicciones con personal especializado y capacitado, del mismo modo se insistirá en políticas de prevención de VIH- SIDA e infecciones de transmisión sexual.

En la educación se impulsará la participación de los padres de familia en la operación de las escuelas de sus hijos; se hará mucho énfasis en la capacitación para el trabajo y se implementarán escuelas técnicas de acuerdo con las características de cada zona para incentivar la economía local mediante la especialización; se aplicarán programas de becas para los estudiantes de escasos recursos; se rescatarán los valores cívicos y humanos.

De particular importancia son los temas relativos a las acciones de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, dotación de servicios básicos a las viviendas que aún carecen de ellos, regularización de la propiedad y facilitar el acceso a créditos para la vivienda a la población.

Se incentivará la cultura emprendedora apoyando con capacitación, información y acompañamiento; apoyaremos a las micro, pequeñas y medianas empresas mediante la simplificación de reglamentos, trámites y permisos para agilizar su apertura; se flexibilizarán los criterios para el otorgamiento de financiamientos; se crearán centros de desarrollo e innovación empresarial y se implementarán programas de promoción del empleo en colaboración con el empresariado de cada zona.

Estas son algunas de las propuestas para las diferentes delegaciones, en todo caso es necesario remontar los mediocres resultados de la actual política social del GDF, es necesario avanzar en instrumentos de política concretos y bien

diseñados para abatir la marginación, la pobreza y la exclusión social, generar mejores oportunidades de educación de calidad, salud y empleo, siempre desde la perspectiva del desarrollo humano sustentable, que requiere de transformaciones social y económica, así como al respeto a los derechos humanos y sociales inherentes a la persona humana.

La política social es aquella que se dirige a analizar las respuestas que la sociedad da a las necesidades sociales. En su estudio, diseño y aplicación intervienen diversas ciencias sociales, entre las que contamos la economía, la sociología, la psicología, la ciencia política, etc.

La política social es fundamental para la construcción de una sociedad sólida, no sólo desde el punto de vista humanitario o con tal de garantizar los derechos humanos, además constituye una herramienta estratégica y necesaria para impulsar el crecimiento económico equilibrado y sustentable, así como para la estabilidad política y social.

La política social es el conjunto de acciones públicas dirigidas a proteger y promover el desarrollo social, visto este como la ampliación equitativa y sostenible de la autonomía y oportunidades de elección de las personas en el marco del plenejercicio de sus derechos.

Se relaciona con los aspectos económicos, sociales y políticos que son necesarios para la existencia digna de las personas, así como con los medios por los que se proveen tales aspectos, como la alimentación, la vivienda, la promoción de la salud y el cuidado de los enfermos, la atención a los grupos vulnerables, la educación y la capacitación, la seguridad social, la superación de la pobreza y de la exclusión social.

En Acción Nacional sostenemos que la miseria atenta contra la dignidad humana y denigra la vida pública. Afirmamos que la pobreza debe ser combatida con una política económica adecuada y con políticas sociales transversales e integrales con perspectiva de familia, con la finalidad de ampliar las capacidades de las personas y asegurarles igualdad de oportunidades.



Afirmamos también que el diseño y la implementación de las políticas sociales deben orientarse por los objetivos de justicia social, eficiencia y visión de largo plazo.

La justicia social busca, con fundamento en la igualdad esencial y en la solidaridad de las personas, promover el acceso de toda persona -particularmente de los núcleos más desvalidos de la sociedad, o de quienes viven en zonas económicamente menos desarrolladas- a los bienes materiales y espirituales suficientes para que la comunidad viva de la manera más justa, equitativa y equilibrada posible, respetando en todo momento la libertad personal y la dignidad humana; se realiza la justicia social mediante el ejercicio y la defensa de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones recíprocas entre la persona, la sociedad y la autoridad.

Es necesario recuperar nuestro posicionamiento sobre la justicia social, en la acción más que en el discurso, teniendo claro que se trata de un planteamiento originalmente hecho por nuestro partido, mas no del PRI y PRD que se hacen llamar defensores de la justicia social.

Lo que no se mide no se puede mejorar, la permanente evaluación de las políticas sociales es una de nuestras propuestas. La evaluación es una herramienta fundamental para mejorar el desempeño de las políticas públicas y conocer si son eficaces en la solución de los problemas que motivaron su diseño, si deben corregirse o dejar de operar. La evaluación es un instrumento para la rendición de cuentas y la mejora continua de las políticas sociales.

La política social que planteamos deriva del respeto a la dignidad de la persona humana y del reconocimiento, protección y fomento de los derechos humanos y sociales de toda persona, por igual y sin exclusión alguna. La política social debe trascender las acciones meramente asistenciales y desterrar toda práctica paternalista y clientelar para así promover realmente el desarrollo de las personas con una visión de más largo aliento, fortalecer el tejido social y construir ciudadanía.

¹² Obregón Ruíz, Javier. Las finanzas públicas del Distrito Federal en el periodo del 2000-2006. Documentos de trabajo No.753, noviembre del 2018. Págs. 41

JAVIER OBREGÓN RUÍZ¹²

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE REFERENCIA

La función de todo gobierno debe ser la de proveer bienes públicos a la población. Este tipo de bienes tiene ciertas características que los hace especiales, la primera particularidad es que una vez que son producidos pueden ser consumidos por un consumidor adicional sin costo, por ejemplo, el habitante de una casa que decide pavimentar la entrada de su casa para su propio uso y beneficio, en principio, no podría evitar que algún otro peatón gozara de la pavimentación de ese tramo de la calle en particular.

12

LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL 2000-2006

EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CDMX

Con este ejemplo descubrimos la segunda cualidad de los bienes públicos, que es la no-exclusión en el consumo.

Para la provisión de bienes públicos, el gobierno debe hacerse de recursos, y para ello existen los impuestos.

Desde un punto de vista liberal, la única razón para la existencia de impuestos es para financiar la provisión de bienes públicos, de lo contrario, el gobierno estaría introduciendo distorsiones a los mercados y por lo tanto los estaríadesequilibrando en perjuicio de consumidores y productores.

En la Ley de Ingresos de la Federación podemos apreciar las fuentes de financiamiento del Estado, y ahí se aprecia con cierta claridad que el gobierno mexicano en realidad grava a consumidores y productores en varias ocasiones y a distintos mercados, por lo que podría demostrarse que, en el caso de México, el gobierno efectivamente introduce distorsiones en los mercados en donde pone impuestos.

Por otra parte, el PEF es la herramienta con la cual el Gobierno Federal asigna los recursos que obtiene de la LIF.

El gobierno, como cualquier otro actor económico enfrenta una restricción presupuestal, es decir que no tiene la capacidad de obtener recursos de manera ilimitada, y además a pesar de ser un “jugador” de gran tamaño, es precio aceptante en la mayoría de los precios de las variables que más repercuten en sus ingresos, ejemplo de esto es el precio de la mezcla mexicana de petróleo, la cual se rige en los mercados internacionales y cuyo valor es de enorme relevancia en los ingresos presupuestarios del Estado Mexicano.



177

Otra de las variables de enorme importancia es el tipo de cambio peso-dólar, y lo es ya que la deuda externa que contrata el país en su mayoría está en dólares de los Estados Unidos, por lo que una depreciación de nuestra moneda encarece el costo financiero de la deuda elevando el gasto no programable del gobierno.

En la definición del PIB, el sector externo es uno de los más importantes para México, pues es una de las “palancas” de mayor peso y que nos hace crecer económicamente. En este sentido, el comportamiento de otras economías, pero especialmente el desempeño económico de Estados Unidos está ligado estrechamente con el nuestro, sobre todo el movimiento del sector industrial de aquel país, pues México se encuentra integrado verticalmente a dicho sector al ser un proveedor de materias primas y productos terminados que en nuestro país se conocen como importaciones temporales, y consisten en importar insumos para la elaboración de diversos productos que posteriormente se exportan a Estados Unidos.

Finalmente, México compite con el resto de los gobiernos en cuanto a la emisión de deuda nacional, y esto ocurre mediante el precio de la misma que no es otra cosa sino la tasa de interés de los Certificados de Deuda de la Tesorería, o mejor conocidos como CETES.

El PIB es el resultado de la suma del consumo, la inversión, el gasto del gobierno y las exportaciones netas.

Así como la economía de Estados Unidos juega a

nuestro favor cuando ésta crece, un aumento en las tasas de los Bonos del Tesoro de la Reserva Federal de nuestro vecino del norte, ponen presión sobre la compra-venta de los CETES en México. Esto se debe a que Estados Unidos, al ser la principal economía del mundo es considerada también como la economía más segura para los flujos de dinero, es por eso que al incrementar la tasa de rendimiento de su deuda soberana en México vemos salida de capitales, presiones sobre el tipo de cambio y reducción en la colocación de deuda.

Sistema Impositivo en un Sistema Federal

Un gobierno tiene típicamente acceso a los impuestos y a la deuda, pero en un sistema federal, existe un método adicional para la asignación de los recursos, que consiste en las transferencias o subvenciones intergubernamentales.

Las subvenciones pueden ser de dos tipos: condicionales, en forma de donaciones, bajo el cual el otorgante financia un porcentaje determinado del gasto del destinatario. Este mecanismo se utiliza cuando la prestación de servicios locales genera beneficios para los residentes de otras jurisdicciones; o incondicionales, que son típicamente el vehículo apropiado para los propósitos de igualdad fiscal. El objetivo de estas transferencias es canalizar fondos de jurisdicciones relativamente ricas a aquellas que son relativamente pobres.

Estas transferencias están basadas normalmente en una fórmula que mide la necesidad y la capacidad fiscal de cada provincia, estado o localidad.

Otro rol de las transferencias es el de sostener un sistema impositivo más equitativo y eficiente, pues existe evidencia que indica que los sistemas locales de impuestos son más regresivos que el sistema impositivo central.

Por regla general, el sistema de subvenciones no debe ser demasiado grande en el sentido de socavar la disciplina fiscal en los niveles inferiores de gobierno, ya que hay estudios que demuestran que el gasto de los gobiernos locales es mucho más sensible a los aumentos en los ingresos intergubernamentales de lo que es el aumento de los ingresos privados de la comunidad. Hines y Thaler (1995) mencionan que es muy diferente el comportamiento del gasto cuando hay que recaudarlo, que cuando se adquiere del gobierno central.

No es deseable una gran dependencia de los estados sobre las transferencias, ya que se socavan los incentivos para ser responsables fiscalmente.

La Recaudación Federal Participable (RFP)

Se conforma por todos los Impuestos que obtenga la Federación, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y la minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

Se excluyen de este concepto, los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo; los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, los impuestos sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos Impuestos; la parte de la recaudación correspondiente al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en que participen las entidades federativas; y el excedente que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15 por ciento a los Ingresos por la obtención de premios a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la Renta.

La RFP es de suma importancia pues a partir de ella se determinará el Fondo General de Participaciones.

Producto Interno Bruto del Distrito Federal

La evolución de la economía nacional está fuertemente influenciada por el comportamiento de las entidades del país.

El Distrito Federal (D.F.), en muchos sentidos es la economía más grande del país.

Las tasas de crecimiento del PIB del D.F. y a nivel nacional. Como se puede observar, salvo por el año 2002, el país creció a tasas superiores que el D.F.

En el período analizado, mientras que el país creció en promedio al 2.3 por ciento anual, el D.F. lo hizo en promedio a 0.8 por ciento.

Inflación

Con la información reportada por el INEGI y el Banco de México, se puede asegurar que la tasa de inflación en el D.F. en el período 2001-2007 tuvo un comportamiento similar al promedio nacional, salvo el año 2001, en donde la inflación en el D.F fue inferior al promedio nacional.

Lo anterior tiene que ver con la concentración de la actividad económica en el D.F. al ser la capital del país.

Empleo

Los empleos de la Ciudad de México representaron en promedio 17.6 por ciento del total de empleos generados en el país. Ello significa que aproximadamente 17 de cada 100 empleos que se generaron en México se ubicaron en el D.F.

La capital del país es una entidad que, sin duda alguna, atrae una buena parte de los empleos totales.

No solo el D.F. tiene tasas de desempleo superiores a la media nacional, sino que es la entidad federativa que tuvo mayor tasa de desocupación promedio de 2001 a 2006.

Podría argumentarse que esta situación es común a las ciudades con mayor población, en donde existe una mayor oferta de trabajo. Sin embargo, esto no es del todo claro.

Entidades como Veracruz, Puebla y Jalisco se encuentran por debajo de la media nacional, mientras que Nuevo León y el Estado de México tienen tasas por arriba de la media nacional.

Generalidades de los Ingresos Estatales

Las finanzas de estados dependen en alto grado de las transferencias que realiza la federación.

Lo anterior se explica en su totalidad por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que abarca a todas las entidades.

Dicho Sistema fue instaurado en México durante el sexenio del presidente José López Portillo y esencialmente consiste en lo siguiente: La Federación y los estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales.

El objetivo detrás del SNCF es que exista un mismo nivel de IVA e ISR (ya que son los impuestos más importantes en términos de recaudación), de manera homogénea en toda la República Mexicana, y evitar que cada entidad federativa imponga tasas distintas.

Hoy en día, todos los estados de la República Mexicana tienen firmado dicho convenio, con lo que ha provocado que los dos impuestos más importantes que existen (IVA e ISR), sean establecidos y administrados por la Federación.

Debido a lo anterior, la federación tiene en su control aproximadamente el 80 por ciento de los ingresos fiscales nacionales, y que conlleva a que las entidades federativas dependan en promedio del 90 por ciento de las participaciones federales.

Las participaciones federales se obtienen a partir de dos fondos importantes: la Recaudación Federal Participable, y el Fondo General de Participaciones.

De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal vigente, la federación debe integrar el FGM con el 20 por ciento de la RFP, misma que se integra con todos los impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo los conceptos que a continuación se relacionan:

El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales.

La recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos.

Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal;

El impuesto sobre automóviles nuevos.

La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de la LCF.

La recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del IEPS.

Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de la LCF.

El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 138 y 169 de la Ley del ISR.

El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

Adicionalmente, la RFP estará integrada por el 80.29% de los ingresos petroleros del

Gobierno Federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como de los ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la misma ley.

Finalmente, el artículo 2 de la LCF establece una fórmula para el reparto de los recursos a cada entidad federativa, mismo que aparece el PEF en cada ejercicio fiscal.

El impuesto más importante de la RFP es el Impuesto Sobre la Renta (ISR), seguido del Impuesto al Valor Agregado (IVA), y en tercer lugar se encuentran los impuestos petroleros.

Dado que tanto el IVA como el ISR son impuestos que dependen fundamentalmente del ciclo económico, por extensión se puede afirmar que la RFP depende en gran medida de las mismas fluctuaciones económicas.

Por la construcción y el tipo de impuestos, se puede notar que las correlaciones entre ciclo económico e impuestos son muy altas.

El promedio conjunto de todas las correlaciones es cercano al 98 por ciento, cifra que es lo suficientemente contundente para afirmar que una fluctuación del ciclo económico afecta de manera importante el nivel de recaudación y por consiguiente el Fondo a partir del cual se reparten las participaciones federales a las entidades federativas.

Ingresos del Distrito Federal

En términos nominales, y debido a los supuestos de la fórmula de reparto de la RFP, los ingresos de todas las entidades federativas tienen tendencia alcista en el tiempo.

Lo anterior ocurre, entre otros factores, porque la federación le garantiza a cada entidad cierto nivel de ingresos. Esto se puede constatar, para el caso de los ingresos del D.F. en la gráfica siguiente.

Como puede notarse, los ingresos del D.F son crecientes en el tiempo. Esto genera algunos incentivos negativos en el manejo de las finanzas públicas, como el sobre endeudamiento de las entidades, y la poca recaudación de impuestos locales como el predial y el impuesto sobre nómina.

Podría pensarse que entre los años 2004 y 2005 el GDF realizó un esfuerzo mayor en la recaudación impuestos locales. Sin embargo, ello se debió a un aumento en las participaciones federales ya que el porcentaje de ingresos por impuestos locales como proporción de los ingresos totales se mantuvo constante alrededor del 21 por ciento.

Por lo tanto, se puede afirmar que, en el periodo estudiado, 1 de cada 5 pesos que obtuvo el gobierno local provinieron de un esfuerzo local por recaudar más, mientras que 4 de cada 5 pesos tuvieron como fuente las transferencias federales y/o endeudamiento.

La composición de los ingresos del D.F por tipo de fuente. Como puede notarse, la mayor parte de los ingresos del GDF provienen de la federación.

En segundo lugar, se encuentran los ingresos vía Derechos, Productos y Aprovechamientos, que en promedio del año 2000 a 2005, representaron el 21 por ciento del total.

Y en tercer lugar aparece la recaudación de impuestos locales, con una participación del 20.81 por ciento del total de los ingresos.

Cabe destacar que el GDF tuvo una importante recaudación de impuestos locales del año 2001 al 2005.

Lo anterior le permitió aumentar sus ingresos por esta vía, de 1,488.91 pesos por habitante en 2001, a 1,890.12 pesos por persona en 2005, lo que implicó un incremento de casi 27 por ciento en términos nominales.

En suma, AMLO tuvo un incremento del 40.48 por ciento en los ingresos del GDF a lo largo de su sexenio.

Egresos del Gobierno del Distrito Federal

El gobierno de AMLO se caracterizó por tener un importante incremento en los ingresos. Ese incremento se observó también en el gasto público.

El gasto público bajo la administración de AMLO aumentó 28 por ciento en términos nominales del año 2001 al 2005, cuando se separó del cargo para buscar la Presidencia de la República por primera vez.

Este aumento en el gasto público permitió al GDF incrementar los recursos per cápita de 6,937.87 al inicio de la gestión, a 8,866.36 pesos en el año 2005, lo que implicó un aumento del 27.8 por ciento en términos nominales.

La parte medular del gasto público no solo tiene que ver con la cifra en términos absolutos, sino la composición del mismo.

Dicha composición en todo el sexenio de AMLO. Lo que salta a la vista es el porcentaje de recursos que se asignaron a las diversas Delegaciones Políticas del

D.F. Este gasto implicó aproximadamente el 41.7 del gasto total del GDF.

Después de los recursos asignados a las delegaciones, el primer rubro de gasto en importancia para AMLO fueron los subsidios.

Los subsidios en su gobierno representaron el 21.8 por ciento del total del gasto. En este rubro fueron importantes las ayudas a madres solteras y adultos mayores.

Es importante mencionar, que los subsidios tuvieron un comportamiento estable del año 2001 al 2004. En ese período el promedio per cápita se situó en 1,564.90 pesos.

Justo en el año 2005, cuando AMLO dejó la Jefatura de Gobierno para buscar la Presidencia de México, el gasto en subsidios se incrementó a 2,357.50 pesos por persona en promedio, es decir, un aumento de poco más del 50 por ciento de un año a otro.

Lo anterior es muestra clara del uso político que se le dio al gasto público durante el sexenio.

En segundo lugar, se encontró lo relacionado a servicios personales, donde está el gasto en la nómina del GDF. La cifra osciló alrededor del 19 por ciento del total del gasto.

En última instancia se encontraron los conceptos de Deuda e Inversión Pública, que significaron el 5.36 y 1.56 por ciento del total.

La caída en la inversión pública que hubo en ese sexenio.

El único dato que sobresale es el año 2002, momento en el que se invirtieron recursos públicos para la construcción del segundo piso del periférico de la Ciudad de México.

se compara el gasto en inversión pública, y lo destinado a subsidios.

La administración de AMLO claramente optó por dedicar más recursos a transferencias directas que a la inversión en bienes públicos.

Es importante subrayar que en la administración de AMLO se llevaron a cabo una serie de obras de gran magnitud como lo fueron el segundo piso del periférico, y un sistema de distribuidores viales.

Lo anterior resulta interesante, pues uno supondría que durante esa gestión de llevó a cabo una importante inversión pública. Sin embargo, ocurrió el fenómeno contrario.

Las grandes obras públicas, visibles para la población, se llevaron a cabo (desde el punto de vista financiero) en la primera mitad del sexenio de AMLO.

En la segunda mitad del gobierno se le dio especial importancia a una fuerte política de subsidios, con énfasis en el año 2005, justo cuando AMLO pidió licencia como jefe de gobierno para buscar la Presidencia de la República por primera vez.

Conclusiones

De manera general, este documento expone cinco ideas sobre la gestión de los recursos públicos en el sexenio 2000-2006, cuando AMLO fue jefe de gobierno del Distrito Federal.

Los ingresos del Distrito Federal aumentaron como consecuencia de un incremento en las participaciones federales.

El esfuerzo recaudatorio del Gobierno del Distrito Federal se mantuvo constante.



Como consecuencia de mayores ingresos, se logró disminuir de manera importante el endeudamiento del Gobierno del D.F.

El sexenio estuvo marcado por una fuerte política de incremento en el rubro de los subsidios.

Como consecuencia del punto anterior, la inversión pública se desplomó en los últimos 4 años del mandato.

Si AMLO sigue la misma política presupuestaria, pero ahora en la Administración Pública Federal, entonces podemos esperar una administración federal con un incremento sustancial en el rubro de subsidios y transferencias.

La incógnita ahora sería para qué utilizaría una política de gasto similar a la ejecutada en el gobierno del D.F.

Una posible respuesta a la pregunta anterior podría ser para incrementar el poder territorial del partido Morena y crear una robusta estructura electoral.

Lo anterior no resultaría sorprendente, toda vez que Morena es un partido político de reciente creación, y carece de una estructura política al igual que el resto de las fuerzas políticas con representatividad a nivel nacional.

Independientemente de lo anterior, el próximo gobierno enfrentará grandes retos en materia macroeconómica y de política exterior, por lo que deberá ser precavido y muy cuidadoso de los equilibrios presupuestales, pues la estabilidad económica de México depende en gran medida de ello.

TERESA VILLAVICENCIO B.¹³

La agenda parte de la información oficial disponible sobre la realidad económica social del Distrito Federal, incluyendo la posición que guarda la entidad en el contexto nacional. El ensayo que contemplará la estadística y el análisis respectivo consta de tres apartados: aspectos demográficos, perfil económico y bienestar social.

¹³ Revista Bien común y gobierno. Año IV No. 42, mayo de 1998. Págs. 73-79

PANORAMA SOCIOECONÓMICO DEL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal cuenta con X.519.305 habitantes, número que representa 9.0% del total nacional.

27.9%, de la población es menor de 15 años, cifra que contrasta con el 34.7% nacional. Esto significa que, si bien la entidad es de población joven, su promedio de edad crece por encima de la media del país (25 \ 21 años, respectivamente)

Del total de habitantes en la capital del país, 99.7% residen en localidades urbanas, mientras que 52% son mujeres.

Desde la década de los años setenta, el ritmo de crecimiento demográfico en el Distrito Federal ha sido menor al promedio nacional, si durante los ochenta la población en la entidad decreció a un ritmo anual de 0.7%. cifra que contrasta con el crecimiento de 2.0%, en el país. Esto motivó que el Distrito Federal dejara de ser el estado con mayor concentración de población en el país pasara al segundo lugar, fue rebasado por el Estado de México, entidad que ha registrado un fuerte crecimiento demográfico en la zona conurbada a la capital

Aunque en los últimos siete años se presenta una recuperación en el crecimiento de la población, este es muy inferior al ritmo observado en el contexto nacional (0.5% \ 2.2%. respectivamente)

Lo anterior significa que la Ciudad de México, a diferencia de otras entidades cercanas a ella se ha vuelto menos atractiva para los habitantes que residen en el interior del país Actualmente, uno de cada cuatro habitantes del D F es no nativo de la ciudad, mientras que en el Estado de México la proporción es uno de cada dos,



Esta información contrasta significativamente con la de los años cincuenta, donde el D. F. tenía un no nativo por cada dos habitantes \ el Estado de México uno de cada veinte.

No obstante, la densidad de población en la entidad es de 5.663 habitantes por km\ la más alta del país.

Durante la última década, la economía de la capital del país registro un crecimiento promedio anual superior al nacional 3 5% frente a 18%. respectivamente. Continúa siendo el estado con mayor contribución al PIB nacional (genera 24.1% del total).

En el contexto nacional, la entidad tiene una participación importante en todos los sectores y destaca de manera preponderante en otros servicios (financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios sociales v personales), aporta 29 1 % del PIB sectorial, v en manufacturas 25 8%, En todas las actividades económicas la contribución del Distrito Federal se ubica en primer lugar.

El ingreso per cápita del Distrito Federal es 2.6 veces superior al promedio nacional (se ubica en alrededor de 39.106 3 pesos de 1903) Cabe destacar que el crecimiento de dicho ingreso por encima del promedio obedece a dos factores importantes primero, un ritmo de crecimiento económico mayor que el del país: v segundo, el bajo crecimiento poblacional

De acuerdo con la información disponible, la composición del PIB estatal muestra variaciones significativas entre 19X8 y 1993 El cambio más sobresaliente está en el renglón de otros servicios, que incremento su participación de 30 4% a 39.1%. respectivamente Otra fuerte modificación, pero en sentido contrario, se observa en la industria manufacturera, la cual redujo su participación en el total de 29.6% a 21 6%.

En el Distrito Federal, la Población Económicamente Activa (PEA) representa 55 8% de la población en edad de trabajar (de 12 años en adelante), porcentaje ligeramente inferior a la media nacional, que asciende a 54.9% Sin embargo, existe una acentuada diferencia en la participación de la población en el mercado de trabajo a favor de los hombres 73 7"., contra 39 8% de las mujeres, ligeramente superior a la media nacional (76 0% de los hombres frente a 35 1 % de las mujeres)

En cuanto al ingreso que percibe la población ocupada de la capital. 41 1% ganan menos de dos sálanos mínimos, nivel inferior promedio nacional. 48.9% Cabe señalar que al menos una tercera parte de estas personas no reciben ni siquiera unsalario mínimo.

Las actividades que generan mayores empleos en la entidad son el comercio \ los servicios, los cuales concentran 76.9% del total de personas ocupadas, porcentaje que contrasta con el 52 8% nacional El segundo lugar lo ocupan la industria (manufacturas, construcción y generación de energía eléctrica), la minería y la extracción de petróleo y gas. con 22 1", del total de plazas de trabajo El 0 4% restante corresponde a empleos del sector agropecuario.

La tasa de desempleo abierto en la Ciudad de México aún es ligeramente superior a la de 1994 (45% en 1997 frente a 41% en 1994). mientras que en el contexto nacional las condiciones son prácticamente las mismas. 3.8% contra 3.7%. Respectivamente.

Esta situación refleja que la recuperación en materia de empleo ha sido más lenta en la capital del país que en el resto de la República. Se confirma cuando vemos que la "Tasa General de Condiciones Críticas de Ocupación de la entidad es superior a la nacional (16.2% frente a 16.0%. respectivamente), indicador que también está por arriba del nivel que tenía hace tres años.

En los últimos diez años, los ingresos totales del gobierno del Distrito Federal muestran una tendencia decreciente. Mientras en 1990 representaron 14% del PIB nacional, en 1997 sólo alcanzaron el 1%. Con la crisis de 1995 este concepto bajó aún más su participación en el Producto (10%). al registrar una caída de 16.4%. en términos reales, debido principalmente a la menor recaudación de ingresos propios, el renglón más importante en la entidad. Si bien con la reactivación económica de los últimos meses los ingresos totales de la entidad han vuelto a aumentar (20.9% en términos reales respecto al año anterior), aún son 2.5% inferiores al monto obtenido antes de la crisis.

Como señalamos, la composición de los ingresos del Distrito Federal muestra que su principal fuente de recursos son los ingresos propios, los cuales aportan más de la mitad del total > representan 60.6% del PIB nacional, le siguen en importancia las participaciones en la recaudación federal, con 34.1%. en tercer lugar, se ubican los ingresos de organismos empresariales descentralizados, con 10.6%. Por último se encuentran las transferencias del gobierno federal, con 2.3% del total

La actual composición de los ingresos del Distrito Federal difiere de la de hace diez años, cuando la principal fuente eran las participaciones en la recaudación federal, con 45.4% del total, mientras que los impuestos sólo representaban la cuarta parte.

Situación financiera

Si bien en algunos años el gobierno del Distrito Federal reportó balances positivos en materia de finanzas públicas, la mayoría de éstos han sido deficitarios. Aunque una posible explicación es la falta de recursos para financiar su elevado gasto, lo relevante es que el déficit es cada vez mayor en los últimos tres años su monto se elevó en más de 200%. en términos reales, al pasar de 477 a 3.133 millones de pesos.

Tradicionalmente, las finanzas públicas del Distrito Federal han estado ligadas y determinadas por las de la federación, situación que ha limitado el cumplimiento de sus tareas, principalmente por la falta de recursos. En 1960, la dependencia de la entidad respecto a la federación era tan alta que la participación en la recaudación federal junto a las transferencias directas que recibía del gobierno federal representaba 75% de sus ingresos totales. Si bien esta dependencia ha disminuido, particularmente en lo que se refiere a las transferencias, todavía es elevada (en 1997, dichos ingresos representaron 36.4% del total).

En realidad, la dependencia del Distrito Federal respecto de la federación era más alta debido a que una parte importante de su gasto (corriente y de infraestructura) era asumido o financiado por esta (como el gasto educativo, la infraestructura del agua potable > drenaje, las vialidades y el Sistema de Transporte Colectivo (Metro)).

Aunque el proceso de deslinde de las finanzas nacionales iniciado en el sexenio pasado ha eliminado muchos problemas, todavía quedan algunos por resolver. Entre los temas relevantes se encuentran las participaciones y el financiamiento de las grandes obras de infraestructura (como el metro).



Lo anterior, al igual que en México, representa un lastre para el crecimiento de la economía. va que países en desarrollo deben basarse en una cultura de ahorro, sin embargo, la excesiva polarización de la riqueza obstaculiza el ahorro de las personas Es por esto que las instituciones financieras encontraron un nicho de mercado en la clase media, que tiene más ores posibilidades de ahorro, como una forma de expansión bancaria.

Los nuevos inversionistas están como en elos de las oportunidades En l la industria registro adquisiciones históricas de los principales bancos privados, como los bancos españoles Santander BBV que junto con el Hong Kong Shanghai Bank han gastado más de 2 billones en integrarse a la nueva cultura boticaria estos y otros bancos más han iniciado en toda América Latina un fuerte proceso de expansión que se ha mantenido sin cambios (a pesar de la reciente conmoción del mercado) para aumentar el número de ramas bancarias casi en 50% durante los últimos cuatro años

En el corto plazo, tal expansión se traduce como menor rentabilidad \ mayor riesgo para los bancos, pero en el largo plazo el proycto es inmensamente rentable, por lo que estas instituciones apuestan inmensamente los resultados de largo plazo, en los que esperan que aumenten las tasas de rentabilidad de 15% a 24%.

ARACELI

DAMIÁN¹

INTRODUCCIÓN

Los resultados electorales de 2018, en los que por primera vez un presidente identificado con la izquierda llega al poder, son consecuencia no sólo de una lucha política de largo alcance, sino también de la frustración que vive la mayoría de la población ante la falta de cumplimiento de las demandas sociales y económicas, así como de la creciente violencia y la generalizada corrupción.

¹ Reviste El Trimestre Económico. Vol. 86 No. 343, Julio-septiembre del 2019. Págs. 1-26

14

POBREZA Y DESIGUALDAD EN MÉXICO: LA CONSTRUCCIÓN IDEOLÓGICA Y FÁCTICA DE CIUDADANÍAS DIVERSAS Y DESIGUALES ²⁰⁵

EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CDMX

Las políticas sociales y económicas de corte neoliberal adoptadas por los gobiernos federales de 1983 a 2018 favorecieron sobre todo al capital financiero y a sectores empresariales específicos, sin mayores beneficios para la población en su conjunto. El actual gobierno está atrapado en un callejón sin salida, al querer mantener “tranquilos” a los mercados, buscando el equilibrio fiscal a ultranza sin reforma fiscal -que le permitiría recaudar más impuestos-, y estar obligado a cumplir sus promesas de mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población.

México fue laboratorio de reformas neoliberales, tanto en el ámbito económico como en el social. Los resultados han sido desastrosos. Nuestro país tiene en la actualidad niveles de pobreza y desigualdad mayores que en 1977. Se promovieron reformas neoliberales radicales que, entre otras cosas, se tradujeron en una subordinación del gobierno a los intereses de las empresas, transnacionales y nacionales, y de los organismos financieros internacionales.

Las reformas mantuvieron estancado el mercado interno al reprimir los salarios como ancla de la inflación y como ventaja competitiva para atraer la inversión extranjera y aumentar las exportaciones. Éstas deberían convertirse, según el modelo de desarrollo hacia afuera adoptado, en el motor de la economía y generar más empleos. Tales premisas no se cumplieron.



La capacidad del Estado para obtener ingresos tributarios y por derechos no fue fortalecida, lo que condujo a una reducción en la inversión pública en infraestructura para el desarrollo, en educación, salud y servicios sociales en general. De igual manera, la eliminación de los subsidios a los alimentos básicos y al transporte, así como el aumento de tarifas en servicios básicos como electricidad, gas y agua han deteriorado el poder adquisitivo de grandes sectores de la población.

El actual gobierno ha mostrado su férrea voluntad por mantener los principios de libre mercado, salvo excepciones como los precios de garantía en los cultivos básicos, al mismo tiempo que ha iniciado una transformación desordenada de la política social. Se ha pasado drásticamente de una política social basada en transferencias monetarias focalizadas y condicionadas a la pobreza extrema, sobre todo rural, a programas sociales de transferencias para grupos específicos: jóvenes, adultos mayores y campesinos. Pero mientras se amplió y se hizo universal el programa de la Pensión para Adultos Mayores de la Ciudad de México a todo el país, los otros proyectos más relevantes en materia de transferencias monetarias no son universales y se asocian con la doctrina del *Workfare* (te ayudo si trabajas), en lugar de la del *Welfare* (te ayudo si lo necesitas), al imponer como condición para recibir los beneficios participar en el mercado laboral o capacitarse, como ocurre con el programa Jóvenes Construyendo Futuro, o bien, para la población del medio rural, a través de la producción agrícola y forestal (Sembrando Vida).

Al eliminarse los componentes alimentarios y de salud del Prospera, la focalización a hogares en pobreza extrema se redujo a aquellos que tienen hijos inscritos en escuelas públicas, mediante las Becas Benito Juárez, las cuales también cubrirán a un número importante, pero no a todos, de los estudiantes de educación media superior. Finalmente, el programa Jóvenes Escribiendo el Futuro es minimizado, ya que se enfoca en normales y escuelas interculturales, Agraria Chapingo y del sistema Benito Juárez.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 devela un escaso compromiso por mejorar los estándares oficiales en materia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). El gobierno federal, al adoptar los umbrales minimalistas del Consejo de Evaluación de la Política Social (Coneval), muestra su desdén por acatar su obligación constitucional de garantizar el cumplimiento pleno de los DESC.

Este artículo tiene por objeto presentar un diagnóstico de la situación social en nuestro país, en el cual analizo, de manera crítica, cómo se han construido diversos estratos de ciudadanía, por clases sociales, mientras el nuevo gobierno promueve una concepción de ciudadanía con pobreza, lo cual contradice el concepto mismo de ciudadanía social.

Ciudadanía social y pobreza

El sociólogo T. H. Marshall, en “Citizenship and social class” (1965: 76 y ss.), divide la ciudadanía en tres tipos: la civil, la política y la social, a las cuales corresponden los derechos civiles, políticos y sociales. Por otra parte, señala que los derechos sociales son los que presentan mayor deficiencia, no sólo porque fueron los últimos en establecerse como parte de la configuración de los derechos de ciudadanía (siglos XIX y XX), sino porque generalmente las clases dominantes sólo reconocen el derecho a la educación.

Los derechos sociales y la ciudadanía social son conceptos en los que T. H. Marshall destaca el aspecto global del bienestar, y acentúa que “debe cubrir todo el rango desde el derecho a un modicum de bienestar económico y seguridad, hasta el derecho

a compartir la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad”. Añade:

La ciudadanía es un *status* conferido a aquellos que son miembros plenos de una comunidad. Todos los que poseen dicho *status son iguales* respecto de los derechos y obligaciones con los que está dotado tal *status*. No hay un principio universal que determine cuáles deban ser tales derechos y obligaciones [...] La clase social, por su parte, es un sistema de *desigualdad* [...] es claro que su desarrollo [de los derechos sociales] coincide con el ascenso del capitalismo, que es un sistema no de igualdad sino de desigualdad. Aquí hay algo que requiere una explicación.

¿Cómo es que *dos principios opuestos* pudieron crecer y florecer en el mismo suelo? ¿Qué hizo posible que ambos se reconciliaran y se convirtieran, al menos por un tiempo, en aliados más que en antagonistas? La pregunta es pertinente, pues es claro que en el siglo XX la ciudadanía y el sistema capitalista de clases han estado en guerra.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su legislación reglamentaria comprenden un amplio espectro de derechos cívicos, políticos y sociales que confieren el *estatus de ciudadanía*. Algunas de las garantías sociales se plantearon desde 1917, como el derecho a la educación (artículo 3°), al trabajo, a la remuneración justa y al descanso (artículo 123), entre otros. A partir de la reforma al artículo 4° en 1974 se inicia un proceso de ampliación del abanico de derechos sociales reconocidos en la Constitución. Actualmente contempla el derecho a la igualdad entre la mujer y el varón, los derechos de la niñez, y de manera general los derechos a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; a la protección de la salud; al medio ambiente sano; al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible; a disfrutar de vivienda digna y decorosa; al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales, y a la cultura física y a la práctica del deporte. El derecho a la seguridad social está contemplado en el artículo 123 para los trabajadores subordinados, pero el artículo 9° del Pacto de San José, Costa Rica, firmado por México, extiende este derecho a toda la población.

En el artículo 123 se incluye el derecho a la asistencia médica (incluyendo medicinas); pensiones en caso de accidentes y enfermedades, profesionales y no profesionales, jubilación, invalidez, vejez y muerte; protección de las mujeres durante el embarazo y la lactancia; acceso a los familiares a los mismos derechos; centros vacacionales, y habitaciones baratas (en arrendamiento o venta). Por otra parte, la Constitución establece también en el artículo 123 que “los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”.

En términos legales, aunque no de manera fáctica, el compromiso del Estado mexicano con los derechos humanos es extenso, en tanto que el artículo 1º plantea que “las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en [la] Constitución y en los tratados internacionales [...] [y que] [...] las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán [...] *favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia*”. No obstante, los derechos socioeconómicos legalmente reconocidos carecen de mecanismos claros para su implementación; para algunos de ellos las leyes secundarias no han sido aprobadas (como la del derecho a la alimentación), mientras que para otros su aplicación es muy deficiente (como el derecho a la salud) o bien las leyes secundarias son inoperantes o limitan el acceso a derechos plenos. Así, formalmente, los DESC están reconocidos en la legislación mexicana, pero ninguno está plenamente vigente.

En parte, esto deriva de la debilidad fiscal del Estado (de la cual los gobiernos no son inocentes); pero, por otra parte, los derechos sociales son violados sistemáticamente de manera intencional, incluso por los gobiernos.

Los DESC están asociados con las necesidades cuya satisfacción depende de recursos económicos y, por lo tanto, con la pobreza. Se puede afirmar entonces que quien padece pobreza tiene un déficit en materia de ciudadanía, al estar privado de los derechos reconocidos constitucionalmente para todos. El derecho a una vida digna es, sin duda, el derecho humano fundamental que se puede concebir como la síntesis de los DESC. Podríamos interpretar las dimensiones del derecho a una vida digna que dependen del acceso a recursos como el *derecho a no ser pobre*. Éste quedaría en un nivel muy abstracto si no especificamos (lo más detalladamente posible) qué recursos o qué nivel de vida se requiere para no ser pobre y, por lo tanto, qué significa la pobreza.

Si bien es poco controversial afirmar que quienes padecen hambre viven en pobreza extrema, no existe consenso sobre lo que se requiere para *no vivir en pobreza*, es decir, qué se necesita para llevar una vida austera, pero digna, aun cuando los fundamentos para tal definición se encuentran establecidos socialmente. Al respecto considera que existe un conjunto de bienes necesarios para el sustento de la vida, que incluye no sólo lo fisiológicamente necesario, sino también evitar la vergüenza de no cubrir las exigencias de las convenciones sociales. Para sustentar su afirmación, cita a Adam Smith:

Por mercancías necesarias entiendo no sólo las indispensables para el sustento de la vida, sino todas aquellas cuya carencia es, según las costumbres de un país, algo indecoroso entre las personas de buena reputación, aun entre las de clase inferior [...] Su falta [de una camisa de lino] denotaría ese deshonesto grado de pobreza al que se presume que nadie podría caer sino a causa de una conducta en extremo disipada. La costumbre ha convertido, del mismo modo, el uso de zapatos de cuero en Inglaterra en algo necesario para la vida, hasta el extremo de que ninguna persona de uno u otro sexo osaría aparecer en público sin ellos.

De igual forma, Sen acepta el postulado de Marx (en *El capital*) en torno a que si bien “hay un elemento histórico moral en el concepto de subsistencia [...] en un país determinado y en un periodo determinado, está dado el monto promedio de los medios de subsistencia necesarios”. En el contexto de la discusión sobre si es posible definir lo requerido para no padecer pobreza, o, por el contrario, ésta, “como la belleza, está en el ojo de quien la mira”, argumenta en contra de la visión subjetiva de la definición de pobreza y establece que para quien la estudia y la mide, las convenciones sociales son hechos ciertos, en tanto que la definición de los estándares contemporáneos están dados y se pueden establecer tomando nota de las prescripciones fijadas por los miembros de la comunidad; de esta forma Sen afirma: “Describir una prescripción prevaleciente constituye un acto de descripción y no de prescripción”.

Trasladar este principio general planteado por Sen a elementos particulares en las distintas dimensiones requiere sustanciar los derechos sociales. Existe una larga tradición en la medición de la pobreza para establecer umbrales, no sólo de ingreso sino también en materia de necesidades específicas que han sido reivindicadas como DESC concretos. Si bien existen discrepancias sobre cuál es el umbral mínimo que corresponde a cada necesidad humana, los métodos de medición de la pobreza no pueden evitar expresar, de una u otra manera, cuáles umbrales adoptan. Por lo general, esto implica adoptar un concepto relativo de pobreza, ya que los umbrales de un rubro determinado (por ejemplo, hacinamiento) varían según los niveles logrados en una sociedad determinada, aunque otros autores (instituciones como el Banco Mundial y la CEPAL) establecen umbrales basados en un concepto absoluto de pobreza, los cuales generalmente usan para identificar la pobreza extrema, establece que ante las dudas sobre el umbral de satisfacción de ciertas necesidades y la gradación en términos de satisfacción/no satisfacción de distintas soluciones para la misma necesidad (como agua entubada dentro o fuera de la vivienda) es importante recurrir, con el fin de reducir los márgenes de error, a la opinión consensuada de expertos.

Por otra parte, planteaba: Existe un punto en la escala de la distribución de los recursos, debajo del cual, en la medida que disminuyen los recursos, las familias encuentran particularmente difícil participar en las costumbres, actividades y dietas que comprenden los estilos de vida de las sociedades en las que vive. Desertan o son excluidos. Estos puntos de ingresos pueden ser identificados como la línea de pobreza.

Ante las críticas sobre los indicadores utilizados por este autor en el ejercicio para mostrar empíricamente su propuesta, se desarrollaron metodologías, como las de y, con objeto de conocer lo que la sociedad considera necesario para no ser pobre, mediante encuestas de percepciones sobre los satisfactores necesarios, como mecanismo para develar de manera más objetiva y, hasta cierto punto democrática, el significado de lo que se requiere para *no* vivir en la pobreza.

Las definiciones oficiales de pobreza son, en última instancia, formas de identificar lo que los Estados nacionales reconocen en materia de derechos humanos; ya sea porque determinan un monto de ingreso corriente para no ser pobre, o bien, cuando se utilizan métodos directos o multidimensionales y se establecen umbrales de satisfacción para necesidades específicas. Esta práctica genera de manera inevitable una estratificación diferenciada de ciudadanía, porque la población que vive en la pobreza tiene un claro déficit de ciudadanía. Además, al elegir, como veremos, umbrales deficitarios como si fueran satisfactorios se pasa por alto que un porcentaje importante de quienes son así definidos “no pobres”, en realidad son personas que carecen de derechos sociales y, por lo tanto, padecen un déficit de ciudadanía no reconocido por el Estado.

La medición oficial de la pobreza en México

En 2002 se inició en México de manera sistemática la medición oficial de la pobreza. La definición del método y del umbral de ingresos para estimar la pobreza se presentó desde entonces como un procedimiento *científico*, que fue convalidado por académicos y funcionarios públicos.

No obstante, la decisión de cuál debía ser la línea de pobreza (LP) fue tomada por el gobierno federal, no por los académicos. Esto, como explican, se hizo explícito en el documento metodológico del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, en el que se detalla el ejercicio realizado por los académicos y el recorte que hizo el gobierno federal al nivel de pobreza identificado por el comité. Mientras que éste estimó que en

2000 el 64.6% de la población (63.4 millones de personas) vivía en pobreza, el gobierno federal determinó, sin sustento, descartar la LP3 del comité que identifica este nivel de pobreza total, y que el nivel intermedio de incidencia de la pobreza, identificado con la LP2, que ascendía a 53.7% (52.7 millones), constituía la LP que determinaba el monto oficial de pobreza. En el gobierno federal afirma que dicho porcentaje sería reconocido como “punto de referencia para el diseño de la política social, la identificación de la población objetivo de los programas sociales, así como para la evaluación del cambio en las condiciones de vida de la población de menores recursos”. Con ello, se excluyó a más de 10 millones de personas de la contabilidad oficial de la pobreza y, por lo tanto, del compromiso social contraído por el Estado. Ni los miembros del Comité Técnico, ni la inmensa mayoría de la comunidad académica que se ocupa de la pobreza y la política social, manifestaron desacuerdo con el recorte hecho por el gobierno.

Además, la subestimación de la pobreza fue mucho mayor de lo que se desprende de los cálculos del comité, ha cuestionado la objetividad de las definiciones de política (*policy definitions*) de la pobreza, como la del gobierno federal y el comité y la del Coneval en 2009. De acuerdo con Sen, las definiciones de política de la pobreza dependen “de una evaluación de factibilidad (‘debe, implica, puede’), [...] pero aceptar que algunas privaciones no se pueden eliminar de inmediato no equivale a conceder que no se deban considerar como privaciones”.

En el segundo ejercicio oficial sistemático para la definición de la pobreza ocurrió algo similar. A raíz de la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), en 2003, se dio un gran avance conceptual en la forma de medir la pobreza en México, pues se transitó del enfoque unidimensional (sólo ingreso) al multidimensional (además del ingreso: rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, calidad y espacio de la vivienda, a los servicios básicos en la vivienda, a la alimentación, cohesión social y, con una modificación reciente, accesibilidad). Para elaborar el método y realizar las mediciones de pobreza, la ley determinó la creación del Coneval, conformado por seis académicos (consejeros) y el titular de la Secretaría de Desarrollo Social (o quien éste designe).

El cambio en el método oficial ocurrió en 2009 (con datos de 2008). Aun cuando para definir la nueva metodología y los umbrales el Coneval convocó a algunos académicos nacionales e internacionales, el proceso estuvo sujeto (según una fuente confiable que pidió confidencialidad) a fuertes presiones por parte del secretario de Desarrollo Social para que el resultado del nivel de pobreza fuera similar al que prevalecía con la anterior medición. Desafortunadamente, en esta ocasión la intervención gubernamental no quedó explícitamente documentada como en el caso anterior. De lo que sí quedó evidencia fue de las recomendaciones formuladas por James Foster y Sabina Alkire en un memorándum dirigido al Coneval (fechado en mayo de 2009 y que obtuve mediante solicitud al IFAI), en el que enuncian los principios metodológicos que, a su juicio, el organismo debía seguir para medir la pobreza multidimensional. Al comparar el memorándum con el método multidimensional adoptado es claro que éste adoptó, al pie de letra, lo recomendado por estos investigadores. En particular, se adoptó su sugerencia de identificar los pobres multidimensionales como aquellos que tuvieran ingresos por debajo de la LP y, al mismo tiempo, padecieran al menos una carencia en los indicadores de privación. Es decir, el criterio de intersección de los conjuntos.

El documento metodológico del Coneval adopta un discurso basado en los derechos sociales, pero de inmediato los desconoce al fijar normas o umbrales deficitarios, tanto para el ingreso como para los indicadores de privación.

Para conseguir que el nuevo método de medición multidimensional oficial de la pobreza (MMMOP) arrojara resultados de pobreza muy similares a los obtenidos con el método del comité (recortado por la Sedesol) en 2008, los integrantes del Coneval tuvieron que hacer varias maniobras. Iniciemos con el análisis de la fijación del umbral de ingreso.

Los umbrales del Coneval violan los derechos humanos

En lo que el Coneval denominó “indicadores de carencia social”, y que asoció en el documento metodológico con los derechos sociales, también se incurrió en falta, ya que los umbrales no incorporaron el principio constitucional sobre derechos humanos de favorecer “en todo tiempo a las personas la protección más amplia” (artículo 1º). Por el contrario, se fijaron umbrales minimalistas en casi todos los indicadores sociales; por ejemplo, se establece como norma educativa para todos los nacidos antes de 1982 (que en 2019 tienen más de 37 años) la primaria, argumentando que fue hasta ese año que se reconoció en la Constitución el derecho a la educación secundaria, interpretando lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución (“A ninguna ley se dará efecto retroactivo *en perjuicio de persona alguna*”) como si lo resaltado en cursivas no estuviese escrito. Por lo tanto, desde 1982, la educación secundaria, al estar incluida en la educación básica, constituye un derecho para todos los mexicanos, no sólo para los nacidos después de aprobarse la modificación constitucional.

Para la fijación de normas el Coneval también ignoró la “Encuesta para la Determinación de Umbrales Multidimensionales de Pobreza” que el propio organismo elaboró y financió; esta encuesta muestra que muchos umbrales del Coneval son más bajos que los considerados necesarios por la mayor parte de la población. Frente a la pregunta de cuál es el mínimo educativo “para que una persona hoy en día [2007] pueda vivir bien” respondieron: 1.4% primaria, 9.3% secundaria, 44.1% bachillerato o equivalente, 34.3% profesional y 6.6% maestría o doctorado. Con base en estas prescripciones sociales, es evidente que la decisión tomada por el Coneval subestimó fuertemente el rezago educativo, lo cual también tuvo un efecto a la baja en la pobreza multidimensional.

Podemos decir, con Sen y Townsend, que el umbral que refleja las convenciones mínimas socialmente aceptadas en materia educativa en México en la primera década del siglo XXI era contar con preparatoria o equivalente, muy por arriba del umbral del Coneval: primaria. Además, 40% de los adultos del país consideraba desde entonces necesario, para vivir bien, contar con nivel profesional, maestría o doctorado. Así, la norma del Coneval, que continúa usando para determinar el rezago educativo, fue fijada en 1934, cuando la inmensa mayoría de la población era analfabeta. Es, por lo tanto, una norma que no reconoce el derecho humano a la educación.

De manera similar, se fijaron umbrales minimalistas o deficitarios en los demás derechos sociales, como en salud, cuya norma de satisfacción es el Seguro Popular, aun cuando sólo cubre alrededor de 10% de las intervenciones médicas de organismos como el IMSS o el ISSSTE. De igual forma, en materia de

seguridad social, sólo basta que las personas de 65 años y más cuenten con la pensión de adultos mayores, que en 2018 tenía un monto de 560 pesos mensuales.

A pesar de los bajos umbrales del Coneval, un número muy elevado de personas presenta alguna carencia y/o ingreso bajo. Aun así, el MMMOP identifica un menor número de personas en pobreza que la línea de pobreza de “patrimonio”: en 2008, el 44.2% de la población (47.2 millones de personas), frente a 47.4% (50.6 millones) según el método (recortado) del comité. Con el cambio de metodología “se logró” una reducción de 3.4 millones de personas en la contabilidad oficial de la pobreza, lo cual se debió, más que a los bajos parámetros normativos, al procedimiento de identificación de las personas en pobreza multidimensional: el criterio de intersección de los conjuntos, que exige para ser pobre multidimensional cumplir dos condiciones: 1) tener ingreso inferior al valor de la LB y 2) padecer al menos una carencia social.

Entre 2008 y 2016, aun cuando se fijaron umbrales muy bajos, la pobreza por ingreso aumentó de 48.9 a 50.6%, la reducción en los indicadores de carencia fue muy lenta, al pasar de 77.2 a 70.4% en el mismo periodo, pero más grave aún fue que la pobreza multidimensional apenas se redujo en menos de un punto porcentual, de 44.2 a 43.6%, en ese mismo lapso.

En lo que sigue utilizaré para el diagnóstico de la situación social en México el método de medición integrada de la pobreza (MMIP). El MMIP es un método que surgió de la percepción de las limitaciones de los métodos tradicionales de línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas (LP y NBI); recoge la experiencia latinoamericana en la materia y está basado en la noción de dignidad humana, a la cual corresponden umbrales de satisfacción que contribuyen al cumplimiento de los DESC. El MMIP es el único método multidimensional que incluye un indicador de exceso de tiempo de trabajo o pobreza de tiempo.

Visión integral de la evolución de pobreza como resultado del modelo neoliberal

Lo precedente confirma que el Coneval subestima la pobreza multidimensional en México. En contraste, el MMIP adopta umbrales de dignidad y de protección amplia de los DESC; por ello (y por no adoptar el criterio de intersección de conjuntos) la pobreza del MMIP es mucho más elevada que la del Coneval. Antes debo aclarar que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizó cambios en la captación del ingreso de los hogares, tanto en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2015, como en la ENIGH 2016, sobre todo en los estratos más pobres, lo que provocó que, en esos hogares, en 2016, se reportara un ingreso 30% superior al de 2014. Ante la imposibilidad de justificar este fuerte cambio, el organismo declaró: “La ENIGH 2016 inicia una nueva serie histórica con una medición más precisa del ingreso”.

Coneval desistió de medirla pobreza, tanto en 2015 como en 2016, de forma directa con la información producida por el INEGI. No obstante, llegó a un acuerdo con el organismo para que éste elaborara un modelo estadístico que ajustara los datos de ingreso de los hogares del MCS y la ENIGH con el fin de “hacerlos comparables” con la ENIGH y el MCS 2014. El modelo está construido con innumerables vericuetos, fallas e inconsistencias. Proyecta el ingreso por trabajo de la ENIGH 2014 a 2016 con base en la evolución observada en la ENOE (Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo), la cual no se levanta en los mismos meses que la ENIGH y sólo capta el ingreso

laboral; es decir, el factor de cambio observado en este ingreso se aplicó al resto de las fuentes de ingreso (transferencias, regalos, pensiones), que no tiene por qué cambiar igual que el ingreso por trabajo.

Como consecuencia de la crisis de la deuda, iniciada en 1982, y de la política económica aplicada, se observó una fuerte tendencia al alza en la pobreza. Además, ocurrieron otras crisis (1987, 1994-1995) que provocaron bruscos aumentos de la pobreza que no han sido completamente revertidos. A partir de entonces y, hasta la fecha, se pusieron en marcha reformas neoliberales radicales, primero las económicas y más tarde las sociales, y con ello se afectaron derechos sociales fundamentales como la reforma a la seguridad social. También se recortaron los subsidios a productos básicos, y muchos programas sociales.

Las situaciones más agudas se vivieron en los años ochenta y en la crisis de 1994-1995; se reflejaron en bruscos aumentos de la pobreza, y en 1996 se alcanzaron incidencias de pobreza superiores a la de 1968 en dos de las tres series. Entre 1996 y 2000 la pobreza empieza a bajar.

Desigualdad económica y déficits de ciudadanía

En el periodo de 1982 a 2018 se profundizó la desigualdad en México. Existen serias dificultades para analizar la distribución del ingreso entre hogares debido a la subcaptación de esta variable en las ENIGH, sobre todo de los ingresos derivados del capital y, por lo tanto, de los deciles más altos, particularmente del x. Por ello, al ajustar los datos de las ENIGH a CN nos acercamos más al grado de desigualdad real del ingreso personal y de los hogares. En la Ciudad de México la desigualdad es menor, pero con el ajuste pasa de 0.439 a 0.542, una subestimación de 23.5 por ciento.

La enorme concentración del ingreso que supone un coeficiente de Gini cercano a 0.6 se expresa de otra manera en el mismo cuadro, que presenta la distribución del ingreso por quintiles de población (cinco grupos de 20%, con 24.6 millones de personas cada uno) antes y después del ajuste a CN. La concentración es mayor con el ajuste a CN: la participación en el ingreso de los quintiles I a IV baja con el ajuste a CN y el único quintil cuya participación aumenta con el ajuste es el quintil V, que pasa de poco más de la mitad del ingreso (51.8%) a casi las dos terceras partes (63.2%). Estos datos confirman que sin ajuste a CN se subestima fuertemente la desigualdad del ingreso.

El ingreso per cápita del percentil 100 es 26.5 veces mayor al del percentil 91. Nótese el enorme salto entre el ingreso del percentil 99 y el 100: 6.4 a 1. Es otra vez el desfile de nueve enanos y un gigante. El ingreso promedio del percentil 100 es 304 veces el del decil I. Este patrón de distribución expresa la muy profunda desigualdad de nuestra sociedad y la imposibilidad de una ciudadanía social plena para la mayor parte de la población. La enorme desigualdad explica la mayor parte de la pobreza de ingresos en nuestro país: en efecto, el ingreso per cápita mensual medio, Y_{pc} (8 337 pesos) es casi el doble (1.8 veces) que la LP (del MMIP) promedio mensual per cápita (4 541 pesos). Sin embargo, la mediana del Y_{pc} es de 3 262 pesos mensuales (sólo 72% de la LP), por lo cual la mayor parte de la población padece pobreza de ingresos. Con una distribución en la que ningún hogar tuviese menos de 4 300 pesos de ingreso per cápita, y cualquier grado de desigualdad por arriba de esta cifra, la pobreza de ingresos en el país se habría eliminado. México no necesitaría reducir a cero el coeficiente de Gini para eliminar la pobreza con el nivel actual de ingreso de los hogares, pero sí requeriría reducirlo mucho.

Además de la enorme concentración del ingreso, que trae consigo una desigualdad cualitativa en términos de ciudadanía, otros elementos del bienestar también están fuertemente concentrados. El porcentaje de población total y de la de 65 años y más que tiene acceso a la seguridad social: IMSS, ISSSTE, Pemex e ISSFAM en el decil I, es de sólo 6% de la población; en cambio, a partir del decil VIII llega a más de 60%, unas 10 veces más.

Una desigualdad similar existe en la cobertura de la población de 65 años y más: en el decil I es de sólo 11%; en el decilix es de 91.3 por ciento.

Las crisis y las reformas económicas y sociales neoliberales han provocado un aumento de la pobreza desde 1983. Los gobiernos, al mismo tiempo que protegieron a élites y a grandes empresas, rescatándolas de la quiebra con ingresos públicos -como ocurrió con los bancos y las carreteras-, redujeron la cobertura de seguridad social, los programas de vivienda de interés social y, como compensación muy parcial, otorgaron TM de bajos montos para que la población sobreviviera precariamente. De esta forma, ha sido el propio Estado el que, mediante su actuación, está creando ciudadanías diferenciadas, reforzando -más que reduciendo- la desigualdad social. En los últimos 30 años los costos del ajuste han sido pagados por los pobres y las clases medias, que han sufrido reducciones reales en el ingreso laboral y en el acceso a empleos formales. Es preocupante que el actual gobierno esté imponiendo austeridad en el gasto, que ha afectado el ingreso de grandes sectores de la clase media y baja. Además, muchos han perdido su empleo por los drásticos recortes de la planta laboral del gobierno, bajo la premisa de eliminar privilegios. Al hacer esto de manera indiscriminada se daña el bienestar de volúmenes importantes de población.

He mostrado que existe una enorme concentración del ingreso, mientras que los sectores que viven en pobreza son hoy más extensos que a inicios de los años ochenta.

El gasto realizado en programas de TM, condicionados y focalizados a la pobreza extrema, así como la sustitución de la seguridad social por sistemas precarios de atención a la salud -como el Seguro Popular- o de protección mínima con los programas de adultos mayores, ha sido sólo un paliativo a la pobreza, sin cambiar, sino más bien consolidar, las enormes desigualdades sociales y territoriales.

Los gobiernos de derecha (2000-2012) impusieron formas de identificar la pobreza violatorias de los derechos humanos, pues al fijar normas deficitarias han permitido que el Estado omita su obligación de generar condiciones para que toda la población tenga cubiertos sus derechos económicos, sociales y culturales. La forma oficial de medir la pobreza multidimensional oculta grandes déficits sociales en todas las dimensiones de los derechos que permitirían gozar de una ciudadanía plena. Por ello es fundamental que el gobierno actual revise la forma oficial de medición de la pobreza, basándose en el principio de la universalidad con bienestar y dignidad.

Es aplaudible que se hayan universalizado el programa de la Pensión para Adultos Mayores de la Ciudad de México y el de discapacitados a todo el país, aunque preocupa que en este último el apoyo se retire a los 30 años (salvo para la población indígena).



Se recomienda que sea de por vida. Aunque se universalizó el programa de pensión alimentaria para adultos mayores, no se ha promovido una ley que convierta la TM que el programa otorga en un derecho (y en una obligación del gobierno federal y del Congreso de la Unión) -como lo hizo el propio Andrés Manuel López Obrador en 2003 siendo jefe de gobierno de la Ciudad de México-, pero además el monto de la TM debe establecerse, al menos, en un nivel equivalente al salario mínimo. No se abandona la política neoliberal de focalizar programas a la pobreza extrema. El Prospera se reemplazó por las Becas Benito Juárez que otorgan 800 pesos por familia, en lugar de por estudiante, y se eliminaron el componente alimentario y el de salud del Prospera, por lo cual la cobertura se reduce a hogares en pobreza extrema con hijos en escuelas públicas. Como mencionamos, los demás programas sociales relevantes no son universales y se asocian a la doctrina del *Workfare*, “te ayudo si trabajas”, en lugar del *Welfare*, “te ayudo si lo necesitas”.

Ante este panorama, considero que debemos impulsar, en materia de política social, el principio rector de la universalidad con bienestar y dignidad. Para ello, se debe reforzar la capacidad recaudatoria del Estado. No basta la austeridad y eliminar las condonaciones fiscales. Debe llevarse a cabo una reforma fiscal progresiva porque actualmente la clase media y baja paga más impuestos que los grandes empresarios. Éstos pueden pagar muchísimo más de lo que pagan hoy.

JOSÉ MANUEL OROZCO

GARIBAY¹⁵

El presente ensayo responde a la necesidad de comprender mejor la ciudad de México. No solamente porque es el lugar donde vivimos sino por ser el centro geopolítico más importante del país en dos sentidos: primero, por ser la sede de los poderes federales; y el segundo, por ser esta la ciudad donde se genera el más alto porcentaje del producto interno bruto de la nación.

¹⁵ Revista Bien Común. Año XII No. 134, febrero del 2006. Págs. 41-44

15

REFLEXIONES EN TORNO A LA CIUDAD DE MÉXICO

EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CDMX

De acuerdo con lo que propone M. I. Finley en su artículo “El Legado de Grecia”, la ciudad griega concentraba un conjunto de cualidades. Comunidad de culto, lengua, tradiciones, ausencia de una autoridad central que impusiera decisiones, prácticas extendidas a comunidades ligadas a la ciudad madre. Podemos pensar en nuestra ciudad como una comunidad en la que vivimos ocho millones. Que participamos de creencias y formas de vida análogas. Y pensar en aspectos culturales, religiosos y políticos compartidos. Pero, en realidad, ese pequeño mundo al que se refiere Finley se extingue en la gran urbe. Por su tamaño y composición social se trata de una comunidad muy diversa. Al mismo tiempo que hay zonas de alto desarrollo, hay otras donde vive gente por debajo de la línea de la pobreza. La falta de oportunidades para millones de personas provoca fenómenos sociales como la delincuencia, el ambulante, el hacinamiento, la informalidad, la ausencia de un sistema de transporte eficaz, la falta de agua. La distancia entre desarrollo de primer mundo, como es el caso de la zona de Santa Fe, frente a reductos donde la gente vive en condiciones miserables en las que no hay desarrollo, en Iztapalapa. Eso nos hace pensar que la “vida en comunidad” es crítica.

Sin embargo, la ciudad es pujante. Su funcionalidad opera a pesar de los escasos recursos. Diariamente se cuentan cinco millones de viajes en líneas de metro. Tres millones de vehículos desplazándose por las calles de la ciudad. Las zonas marginadas cuentan con apoyos federales y locales en un afán por paliar su deterioro. Se combate la delincuencia con mejores elementos. Pero es evidente que si pensamos en las cualidades de la ciudad ideal (si acaso la griega arcaica y clásica), estamos muy lejos.



**EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CDMX**

Hay desorden, enfrentamientos, inseguridad, desigualdad y una compleja coexistencia de culturas y formas de vida.

Todo eso se da en un espacio de 1,273 km². La población creció de tres a seis millones de habitantes en un lapso de veinte años (1950-1970). Pero ya en 1982 éramos ocho millones. Y a pesar de que la tasa disminuye se alcanza una cifra importante en 1996. Se reconoce que la ciudad se ha extendido tanto como una megalópolis, y que esa masa poblacional afecta a todos en un sentido sociológico. Eso quiere decir que, independientemente de que los habitantes de otras zonas dependen jurídica y políticamente del Estado de México (lugares columbrados como Ciudad Neza, el Valle de Chalco, los municipios de Ecatepec y Naucalpan), las interacciones inciden en la ciudad de México. Todos los días tenemos ambulantes que viven allá y venden acá; delincuentes que provienen de zonas aledañas donde se genera el narcomenudeo, o desvalijamiento de automóviles robados en la ciudad de México. Diariamente, dos y medio millones de personas se transportan del Estado de México para trabajar en la ciudad de México. De suerte que la vida en comunidad es muy difícil.

Algunos de los retos que enfrentamos hoy se enumeran a continuación:

De acuerdo con el INEGI, la ciudad de México tendrá 9.3 millones de habitantes en el año 2020. Si sumamos eso a la conurbación, seremos 20 millones.

Actualmente se realizan más de 30 millones de viajes persona-día en la zona metropolitana de la ciudad de México: 55% en peseras, 17% en automóviles, 7% en autobuses. 45% de la población tarda entre una y cuatro horas diarias para transportarse. ¿Cómo ampliar el transporte público? ¿Cómo disminuir el uso del automóvil?

Debido a los rezagos sociales a nivel nacional, de los que la ciudad no es excepción, sabemos que se cometieron 23,742 delitos registrados en juzgados de primera instancia en materia penal del fuero común. Pero en materia de la sentencia de los delincuentes, el monto asciende a 18,362. Eso quiere decir que hay un diferencial de presuntos delincuentes no sentenciados de 4,380 en las cárceles. Esto al año 2003.

La recaudación basada en impuesto predial -2% sobre nóminas, derechos de prestación de agua- son claramente insuficientes.

La población atendida, docentes y centros de desarrollo infantil en educación inicial, sumó 47,304 personas. Si pensamos en el tamaño de la demanda real (arriba de 100,000) queda claro que muchas personas no acceden a la educación básica en la ciudad. Y del total de estudiantes inscritos solamente 0.5% llega a la Universidad. 35.1% terminan la enseñanza primaria y no siguen.

Nos preguntamos si la ciudad fin leyana es como la nuestra. Hoy vivimos erosiones del suelo, la civilidad, el Estado de derecho, la convivencia pacífica, el respeto a los derechos. Vivimos como si las creencias comunes no fueran tan comunes. Por eso necesitamos recuperar la vida en la ciudad. Lo que está en crisis es el sentido de pertenencia comunitaria a una Ciudad en la que todos tengan la misma oportunidad de acceder a la educación, recreación, trabajo, salud, vida religiosa, actividades estéticas, deporte, que son, entre muchas más, las esferas de la justicia de que nos habla Michael Waltzer:

“El Estado debe algo a sus habitantes, simplemente, sin relación con su identidad colectiva o nacional. Y el primer lugar al cual los habitantes tienen derecho es ciertamente el sitio donde ellos y sus familias han vivido y han hecho sus vidas...espacio para vivir, tierra y agua, recursos minerales y riqueza potencial, un recurso para los desposeídos y los hambrientos. Y un espacio para vivir protegido.

¿Vivimos en un espacio así? Invito a los lectores a seguirme en los apartados que muestran algunos datos, y a partir de la conclusión hagamos propuestas.

Medio ambiente

Como comunidad que vive en este Valle de México es indispensable que tratemos un poco los temas de agua y aire, así como formular algunas propuestas de lo que cada uno de nosotros puede hacer para resolver, en parte, el problema.

La cuenca del Valle de México se encuentra a 2,240 metros de altura sobre el nivel del mar. El hecho de que haya sido una cuenca lacustre, y debido a que es un valle rodeado por cadenas de montañas, favorece la concentración de las partículas suspendidas, impidiendo que los contaminantes se dispersen, lo que también contribuye a la formación de las llamadas inversiones térmicas, debidas a que los gases y partículas a nivel de suelo tienden a subir hasta los seis kilómetros conforme se calienta la tierra; pero a cierta altura las masas de aire caliente, la lentitud de los vientos y la falta de vías de salida forman una olla o tapa que no permite que los gases salgan, y permanecen así, entre el suelo y donde estamos nosotros y los seis kilómetros, atrapados y reduciendo tanto la visibilidad como la cantidad del oxígeno disponible. En tiempo de frío se produce un promedio de dos inversiones por día y, de modo fatídico, algunas de ellas se rompen hasta las doce o una de la tarde sólo para formar nuevos asentamientos, tapadera por la tarde- noche.

A todo lo comentado debemos sumar que 80% de la vegetación original ha sido devastada y que, a pesar de que la tasa de natalidad tiende a disminuir 2% en relación con el crecimiento de 4% en los años cuarenta, lo cierto es que disminuye la tasa de mortalidad gracias a la medicina y la mejoría en la calidad de vida de la gente que vive en el Valle. La media de vida se ha dilatado hasta los 70 años, cuando hace 50 era de 45.

Por eso, la cantidad exorbitante de habitantes en la ZMCM rebasa los satisfactores e incrementa la demanda de otros servicios: somos 18 millones de personas concentradas en un espacio de 1,273 km²; existen tres millones de automóviles que circulan a un promedio de 20-40 km/hr a horas regulares, y apenas a 10 km/hr en las horas pico. Y eso se repite en los cuellos de botella donde el flujo de grandes avenidas o ejes viales desemboca en calles angostas que forman embotellamientos. Del total de vehículos, casi un millón sigue siendo moto-carburado y altamente contaminante; a esto súmense 81,300 microbuses, 85,645 taxis con registro al año 2002, 450 trolebuses, nueve líneas del metro y una de tren ligero. Este total arroja un promedio de 30 millones de viajes por día. Diariamente se queman 18 millones de litros de gasolina.

En cuanto al agua, ¿de dónde obtendremos el agua para la ciudad de México? En esta ciudad y en el área conurbada (ZMCM) consumimos más de 74m³ de agua por segundo, cantidad suficiente para llenar cinco veces el Estadio Azteca todos los días, lo que por supuesto nos da una imagen de la proporción gigantesca de demanda que generamos los 18 millones de personas que vivimos en la cuenca. Dicha agua la obtenemos del subsuelo: ríos, lagos y manantiales, y lo hacemos de tres fuentes concretas:

De los mantos freáticos (casi 71%).

De los ríos Lerma y Cutzamala (26.5%).

El restante 25% de los recursos disponibles que quedan del río Magdalena.

El sistema Lerma-Cutzamala es complejo, fascinante y triste a la vez. Por la dimensión de la obra hidráulica realizada para traer el agua de tan lejos y los sistemas de bombeo involucrados, se antoja una de las grandes obras de la nación. Pero se está agotando: sus reservas no darían para más de diez años cuidando el agua. El sistema recorre 154 km de distancia usando 102 plantas de bombeo que trabajan 24 horas al día, y el agua sube de un nivel de 1,000 mts hasta los 2,400 mts en un proceso de impulso lento pero eficiente que, por lo general, permite que el agua no falte. Las fugas en el sistema afectan considerablemente a la ciudad, como es natural, así como resultan millonarias las reparaciones de tuberías o estaciones de bombeo.

Otra fuente es la extracción que se hace de los mantos acuíferos de la ciudad. Cada segundo extraemos del subsuelo 45 metros cúbicos por segundo. El problema es que solamente reponemos, en promedio, 24 metros cúbicos por segundo en relación a captación de lluvia y agua repotabilizada del drenaje profundo, y tratada en dos plantas enormes de potabilización al Norte de la ciudad, de modo que es más lo que extraemos de lo que inyectamos. Además, y recordando que este Valle era un lago, el margen de hundimiento de la ciudad es de entre 1 a 14 centímetros al año, dependiendo de las zonas, lo que provoca que los sistemas de drenaje y entubamiento de la red se rompan, propiciando filtraciones que contaminan los mantos.

Del río Magdalena solamente podemos mencionar que su cauce caudaloso sigue trayendo bastante agua, pero la precipitación pluvial escasa y la necesidad de purificarla por golpeo hace difícil la tarea de que llegue limpia hasta nosotros.

Es muy costoso traer y distribuir el agua para que 97% de la población de la ciudad disponga de ella; sin embargo, tenemos que reconocer que todavía 3% de la gente no dispone de agua potable.

El agua la usamos en el sector servicios, en las industrias y talleres que hayen la ZMCM y en nuestros hogares. Es importante señalar que el mayor consumo de agua se produce en los hogares, con 67% del total, y curiosamente el sector servicios solamente consume 16%; el otro 17% lo consumen las industrias. Cada

persona consume un promedio de 360 litros de agua por día en la ciudad de México; hay zonas, empero, donde el agua es tan escasa que el consumo apenas llega a los 20 litros por día. La media europea de consumo es de 120 litros por persona al día; y en los Estados Unidos rebasa los 500 litros diarios.

Es importante insistir, entonces, que se suministran a los habitantes de esta ciudad 35 mil litros de agua potable por segundo. Hay 27 plantas potabilizadoras y 377 dispositivos de clorificación. El proceso se monitorea a través del Laboratorio Central de Calidad del Agua.

Finanzas

El Distrito Federal contribuye con 24% del producto interno bruto del país; de ese total solamente se deja 4% para que la administración local haga todo lo que tiene que hacer. Desde el punto de vista de los sectores, entonces tenemos:

El sector de la manufactura genera 22% del PIB del Distrito Federal. El comercio, los hoteles y restaurantes participan con 21 %.

Servicios financieros, banca, seguros, bienes inmuebles, transportes, almacenes y comunicaciones aportan 39%.

La construcción aporta 6%.

1 % restante lo generan el gas y el agua.

Es importante comprender que las fuentes de financiamiento de la ciudad de México son escasas; en realidad, la apertura comercial con los Estados Unidos, las políticas de endeudamiento cauteloso y la captación tributaria son algunas de esas fuentes. De todas ellas, las fuentes de ingresos propias se relacionan con el cobro de impuestos, pago de derechos, aprovechamientos y participaciones por actos de coordinación, ingresos que obtienen las empresas públicas. Esas fuentes representan apenas 16% del presupuesto.



En cuanto a los retos financieros, los principales gastos futuros a considerar son: inversión en infraestructura nueva, crecientes gastos corrientes, reforzamiento de programas prioritarios como la provisión de justicia y servicios policíacos, programas de tratamiento y provisión de agua para cubrir el área metropolitana, preservación de áreas de conservación ecológica y provisiones para programas que se desconcentran del gobierno federal, como educación y salud.

Se debe reconocer que hacen falta inversiones de capital privado en sectores como el transporte colectivo, agua y drenaje, porque los fondos del gobierno son escasos. Además, en el tema de la deuda del DF las estimaciones indican que a

2005 es la entidad más endeudada del país: por cada peso que ingresa se gastan 17.

Reforma política

La reforma política permitió que eligiéramos al primer jefe de Gobierno de la Ciudad de México en 1997. Por primera vez, la Asamblea de Representantes asumió su compromiso legislativo. Es de reconocerse que, durante el período de 1997-2000, el Ejecutivo Federal no impugnó ni al procurador de Justicia ni al secretario de Seguridad Pública, aunque ciertamente las facultades reales de gobernabilidad siguieron muy controladas, vigiladas desde las instancias federales. Hoy la agenda contempla:

Determinar la creación del Estado del Valle de Anáhuac y la municipalización de las delegaciones.

Otorgar facultades más amplias y de carácter legislativo total a la Asamblea Representantes que podría fungir ya como Congreso Local.

Revisar la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación para otorgarle más ingresos al Gobierno de la ciudad.

Ampliar la representación por participación proporcional y mayoría relativa buscando un Congreso plural más dinámico.

Huelga decir que la tarea de la gobernabilidad se complica con el clima de inseguridad. La ciudadanía reclama una Secretaría de Seguridad Pública más eficiente, transparente y con recursos; una mejor coordinación entre cuerpos policiacos; efectividad en el cumplimiento de la ley; reformas a los sistemas carcelarios de la ciudad, altamente vergonzantes porque no rehabilitan, amén del hacinamiento y las corrupciones denunciadas en los mismos; ampliar la base vehicular de patrullas y ambulancias de rescate; capacitar mejor a los policías ampliando la base salarial. No es posible que los policías desempeñen eficientemente sus funciones con patrullas viejas, armas inservibles, falta de capacidad física, nula capacidad policial y cívica y muy escaso conocimiento de leyes y reglamentos. Los ministerios públicos deben ser modernizados y transparentes. Los ingentes problemas de inseguridad: cada día se cometen más de 30 homicidios, se roban un promedio de 150 vehículos diarios y los procesos de corrupción se generalizan.

FERNANDO RODRÍGUEZ DOVAL¹⁶

Uno de los temas pendientes de la agenda nacional es la reforma política del Distrito Federal.

A pesar de lo mucho que se ha avanzado en los últimos años, experimentándose en la capital de la República una democratización parcial que ha permitido que sus habitantes recuperen sus derechos políticos, el Distrito Federal sigue manteniendo estructuras políticas y de gobierno que han sido insuficientes para atender y resolver satisfactoria y eficazmente los problemas que aquejan a la ciudad de México.

¹⁶ Revista Bien Común. Año XII No. 134, febrero del 2006. Págs. 20-22

16

UN APUNTE EN TORNO A LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO

245

Así, parece evidente la necesidad de establecer un nuevo diseño institucional en el Distrito Federal que descentralice el poder interno de la capital, para que se produzcan cambios hacia formas y contenidos nuevos del marco jurídico y las instituciones existentes. Estos cambios deben implicar modificaciones en el ejercicio del poder público; en los grados y mecanismos de participación de los ciudadanos y grupos sociales en el proceso de toma de decisiones que afectan su vida cotidiana; en el funcionamiento del aparato de gobierno para brindar mejores servicios; en la distribución del poder; y en la elaboración, aplicación y evaluación de políticas públicas.

Un poco de historia

En 1824 se decretó la creación del Distrito Federal como lugar de residencia de los poderes de la recién fundada República federal, conformando un esquema similar al de la Unión Americana. A pesar de ello, las poblaciones que se situaban dentro de la demarcación de este territorio siguieron bajo responsabilidad de los ayuntamientos, según los procedimientos de la época. Excluyendo los tiempos de los regímenes centralistas de 1836 y 1843 y del Segundo Imperio, esta situación prevaleció hasta 1899, cuando el gobierno de Porfirio Díaz aceleró el proceso de centralización política, reduciéndose los ayuntamientos a meros órganos consultivos que ejercían funciones de policía, perdiendo su personalidad jurídica. La responsabilidad del gobierno de la ciudad quedaba así en manos del Ejecutivo federal.



**EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CDMX**

La Constitución de 1917 restableció los ayuntamientos de elección popular, bajo la Regencia de un gobernador designado por el presidente de la República. Sin embargo, en 1928 este régimen fue abolido por el general Álvaro Obregón (quien había perdido la elección presidencial de ese año en la capital de la República), creándose el Departamento del Distrito Federal.

Con dicha reforma, la entidad quedaba en manos del presidente de la República, que ejercía el control a través del regente del Departamento y de los delegados políticos, a los cuales podía remover sin restricción alguna. Este hecho fue un paso más en el proceso de centralización del poder del régimen político posrevolucionario.

Los sismos de septiembre de 1985 provocaron enormes movilizaciones ciudadanas en la ciudad de México, que desembocaron en diversos movimientos que exigían los plenos derechos políticos para los habitantes de esta urbe. Fue así que en 1986 el Ejecutivo federal mandó al Congreso de la Unión una iniciativa de ley que proponía la creación de una Asamblea representativa con facultades reglamentarias, que sería conformada mediante elecciones. Este órgano, constituido por vez primera en 1988, tenía facultades muy limitadas, relacionadas únicamente con la expedición de reglamentos.

Un paso importante se dio con la reforma electoral de 1996, en la que se aprobó la elección del jefe de Gobierno a partir de 1997, el otorgamiento de mayores facultades a la Asamblea Legislativa, la creación del órgano electoral del Distrito Federal y la elección de los jefes delegacionales a partir de 2000 mediante el voto de la ciudadanía.

Una esclerosis institucional

Las mencionadas reformas permitieron al Distrito Federal iniciar una vida política propia que tendería a ser similar a la que gozan otras entidades de la República. Sin embargo, el actual marco institucional es insuficiente, insatisfactorio e ineficiente. Lo anterior se debe en buena medida a que la organización política que definen la Constitución y el Estatuto del Distrito Federal establece un régimen fundado en órganos locales con facultades incompletas y bajo un esquema de subordinación a los poderes federales.

Tras las reformas de 1996, existe en las delegaciones políticas del Distrito Federal una autoridad unipersonal que es electa por sufragio universal, directo y secreto de los habitantes de la demarcación. Pero, al mismo tiempo, las delegaciones no tienen personalidad jurídica propia, siendo tan sólo órganos político-administrativos que dependen en sentido jerárquico del Gobierno del Distrito Federal, por lo que sus autoridades carecen de atribuciones gubernamentales y se limitan a administrar servicios de la localidad.

Así, vemos que los llamados jefes delegacionales -los anteriores delegados- no disponen de una plena autonomía para ejercer el gobierno en su demarcación.

No pueden elaborar y ejercer libremente sus presupuestos de ingresos y egresos, como sí ocurre en los municipios, sino que dependen de los que les asigne la Asamblea Legislativa, la cual, sin embargo, no tiene la facultad de revisar y dictaminar las cuentas públicas de las delegaciones, como sí ocurre con los congresos locales.

En materia de seguridad, las delegaciones dependen por completo del gobierno capitalino, no pudiendo, por tanto, establecer una estrategia propia de combate a la delincuencia: sólo se pueden enfocar en campañas informativas de prevención del delito. Tampoco pueden crear reglamentos ni iniciar leyes para su discusión en la Asamblea Legislativa, ni administrar sus instalaciones ni infraestructura urbana. Todo lo anterior ha generado una enorme burocratización que suele traducirse en malos servicios para los ciudadanos.

De esta forma, vemos que el arreglo institucional vigente en la relación entre el Ejecutivo local y las delegaciones es el peor posible ya que, por un lado, no existe unidad de mando en la operación del gobierno, asegurando así la prestación eficiente de servicios públicos, pero, por otro lado, las delegaciones no constituyen un ámbito de gobierno realmente separado y autónomo del gobierno central.

Bajo el actual esquema, la Asamblea Legislativa, a pesar de ser un órgano de representación popular, no está facultada para reformar el Estatuto del Distrito Federal, lo cual es atribución solamente del Congreso de la Unión.

Y el jefe de Gobierno, no obstante sumar en un solo órgano las facultades que en otras entidades ejercen por separado el gobierno estatal y los ayuntamientos, no es el titular de un verdadero Poder Ejecutivo, ya que ciertas decisiones fundamentales del Distrito Federal siguen estando en manos de funcionarios federales, como es el caso del nombramiento o remoción del titular de la Secretaría de Seguridad Pública.

Todo esto ha generado confusión de funciones que se ha traducido en una esclerosis institucional que, de continuar así, condena a la ciudad de México a una permanente ineficiencia y parálisis política. Esto lleva consigo la aparición o agudización de diversos problemas.

Por una parte, existe una falta de legitimidad de ejercicio de los órganos locales, ya que sus facultades incompletas no corresponden con procedimientos democráticos de elección de autoridades. Por otro lado, las demandas y exigencias de diversos actores políticos y sociales no se pueden resolver en el marco jurídico actual, por lo que se conducen fuera de los canales institucionales. Asimismo, al no haber un marco jurídico y de autoridades con atribuciones adecuadas, se impide el desarrollo de una gestión coordinada de bienes públicos en la zona metropolitana de la ciudad de México.

Algunas propuestas de solución

Ante la imperiosa necesidad de hacer una profunda reforma política en la capital de la República, algunos estudiosos han señalado la conveniencia de convertir al Distrito Federal en el estado 32 de la Federación, argumentando que de

esta manera se tendría una mejor organización política, mejores estructuras de gobierno, plena democracia, mayor participación ciudadana, mejor gestión de gobierno y se construiría un mecanismo efectivo de coordinación metropolitana, propiciándose un desarrollo urbano cada vez más armónico y coherente.² Pero independientemente de que se llevara a cabo esta modificación, la cual requeriría un largo proceso de reflexión así como tomar en cuenta elementos tales como la conveniencia de constituir cabildos en cada una de las actuales delegaciones, sí parece ser evidente que es indispensable cambiar el diseño institucional de la capital para propiciar mayor eficiencia en el gobierno.

En esta reforma deben incluirse aspectos que permitan un conjunto de instituciones cuyas responsabilidades correspondan a la elección democrática de autoridades, que asuman una plena capacidad legislativa en la entidad, que favorezcan el incremento de las capacidades para atender y resolver demandas ciudadanas, que eleven la gobernabilidad y la incorporación de actores en los cauces institucionales y, en suma, que hagan viable un desarrollo con equilibrio y sustentabilidad y en plena coordinación con los municipios del área metropolitana a la ciudad de México.

Para ello es necesario hacer una reforma integral a la organización política del Distrito Federal, que incluya el reconocimiento de la personalidad jurídica y, por ende, la plena autonomía de las delegaciones, y que confiera a la Asamblea Legislativa la función de aprobar reformas constitucionales, tal y como ocurre con las legislaturas de los estados. Asimismo, sería pertinente analizar la posibilidad de una reforma electoral que permita lograr un mayor equilibrio y representación.

IC. J. GARABITO
M. ESPINDOLA
DIPUTADOS



En estos momentos hay un proyecto de reforma política que recoge muchos de los puntos arriba mencionados, pero que se encuentra en un estado de estancamiento debido a la negativa de los senadores del PRI de aprobar una iniciativa enviada por la Asamblea Legislativa capitalina en noviembre de 2001, que incluía la posibilidad de que ésta pudiera someter a juicio político al jefe de Gobierno, la elaboración de un nuevo estatuto de gobierno, la aprobación del tope de endeudamiento y la delimitación de las facultades de los gobiernos delegacionales y del jefe de Gobierno.

Se mantiene, pues, la necesidad de llevar a cabo una auténtica reforma política en el Distrito Federal. Sólo así se avanzará, después de algunas reformas constitucionales y legales, hacia un nuevo diseño institucional que garantice a los habitantes del Distrito Federal el ejercicio de todos sus derechos políticos y establezca órganos de gobierno locales con autonomía plena en el desarrollo de sus funciones -las cuales producirían resultados mucho más eficientes- e integrados plural y democráticamente.

ANTONIO PUIG ESCUDERO¹⁷

Factores históricos como los mencionados anteriormente, junto con elementos políticos, económicos, geográficos, sociales y culturales, han llevado a la población del país a asenarse de diferente manera en el territorio nacional y particularmente en el DF. Este último colinda al norte, este y oeste con el Estado de México y al sur con el estado de Morelos, y representa el 0.1% de la superficie del país, equivalente a 1,547 km².

¹ Revista Bien Común. Año XII No. 134, febrero del 2006. Págs. 16-19

17

PRESENTE Y FUTURO DEL DISTRITO FEDERAL A 181 AÑOS DE SU

255

EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CDMX

La población residente en el DF asciende a 8.6 millones de personas, ubicándose como la segunda entidad más poblada después del Estado de México, cuya población es hoy ligeramente superior a los 14.5 millones.

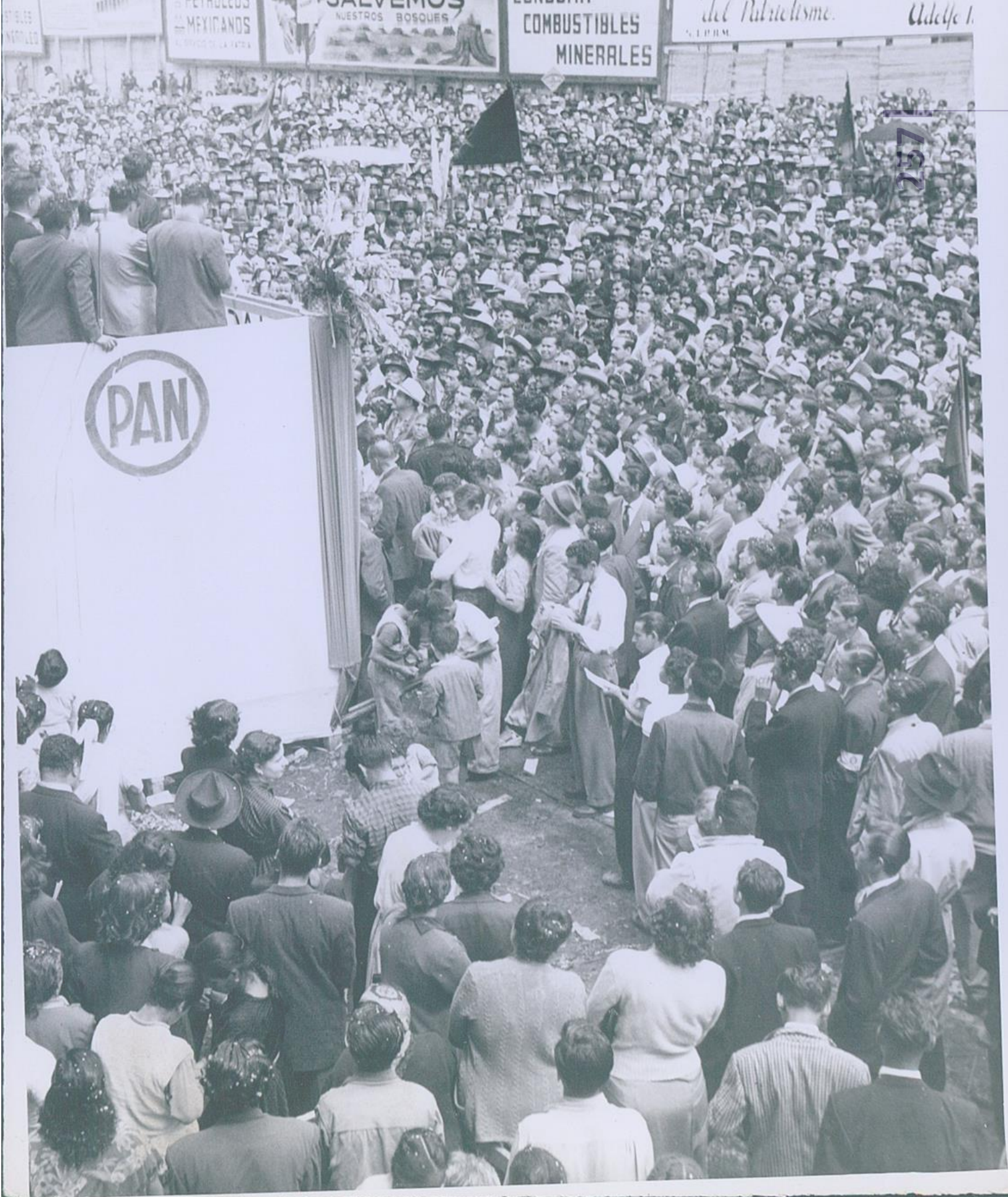
Con excepción de tres entidades federativas -Quintana Roo, Baja California Sur y Baja California-, en todo el territorio mexicano se registra una mayor proporción de mujeres, lo que se refleja en índices de masculinidad inferiores a 100. El promedio nacional es de 94.7 y el DF es la entidad con mayor presencia femenina (su índice de masculinidad es de 90.1). Este perfil es determinado primordialmente por el comportamiento de los flujos migratorios que presentan características diferenciadas entre varones y mujeres.

La población del DF se encuentra distribuida de manera desigual en las 16 delegaciones.

Así, en seis delegaciones (Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Coyoacán, Tlalpan y Cuauhtémoc) se concentra casi 70% de la población del DF. En cambio, en las delegaciones Tláhuac y Milpa Alta, ubicadas al sureste del DF, reside 4.6% y en Cuajimalpa de Morelos únicamente 1.8% del total.

Densidad poblacional y número de colonias

Al relacionar el volumen de población con la extensión territorial se obtiene el nivel de densidad, es decir, el número de habitantes por kilómetro cuadrado. En la República Mexicana es de 50 habitantes por km², para el DF es de 5 mil 607 habitantes por km².



**EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CDMX**

En algunas delegaciones este indicador es alarmantemente elevado. Por ejemplo, en Iztacalco es de 16 mil 444, en Cuauhtémoc de 16 mil 077 y en Iztapalapa de 15 mil 958, por mencionar sólo algunas de ellas. La densidad poblacional refleja la inadecuada o nula planeación urbana, manifiesta asimismo la escasez de suelo urbano para construir viviendas, principalmente para los sectores de más bajos ingresos. Hay 1,817 colonias, exceptuando algunas zonas del DF caracterizadas por un mismo nivel socioeconómico, las colonias suelen abarcar, barrios, unidades habitacionales y asentamientos irregulares de diferentes niveles socioeconómicos y culturales, lo cual se traduce en una gran diversidad de necesidades y demandas por servicios y bienes públicos.

Crecimiento demográfico

El crecimiento poblacional del DF presenta dos etapas. La primera de acelerado crecimiento, que comprende de 1910 a 1970, en la que el número para algunos períodos casi se duplicó y en otros creció más del doble; así, de 1910 a 1930 la tasa de crecimiento media anual fue de 2.77%, y en el lapso que va de 1930 a 1950 alcanza su mayor ritmo de crecimiento, 4.63% en promedio anual.

La segunda etapa se distingue a partir de 1970 por una constante reducción en el incremento poblacional: entre 1970 y 1990 la población residente en la capital del país aumentó en 1.3 millones de personas, mientras que su tasa de crecimiento promedio anual fue de sólo 0.90%; mientras que de 1990 a 2000 el aumento fue de 400 mil personas y la tasa de incremento se redujo a 0.44% (véase Gráfica 1).

Estas cifras nos indican que en el DF se ha estabilizado el crecimiento poblacional, o dicho de otra forma, la brecha entre los nacimientos y las defunciones se ha compensado por la diferencia entre los inmigrantes y emigrantes. Este hecho no debe de sorprender, sucede en las áreas centrales de las grandes zonas metropolitanas del mundo y la del DF no es la excepción.

Migración

De la población residente en el DF, poco menos de la quinta parte nació en otra entidad, y por lo que toca a la proporción de población extranjera, ésta se mantuvo prácticamente sin cambios respecto al registro de población anterior.

Flujos migratorios

El DF tiene un saldo neto migratorio negativo, es decir, es una entidad expulsora de población puesto que es mayor la cantidad que sale a residir a otras entidades o al extranjero de la que entra.

Población por grandes grupos de edad y esperanza de vida al nacer

En los últimos diez años el porcentaje de población de 0 a 14 años de edad disminuyó de 30.5% a 26.1%. Por otra parte, el grupo de 15 a 64 años aumentó 2.2 puntos porcentuales (pp) y el de 65 años y más lo hizo en 1 pp. De esta forma, la mayor parte de los habitantes del DF están en edades productivas. Adicionalmente, destaca el hecho de que el grupo de 65 años y más ya representa casi 6% de la población total del DF.

Esta característica, de una población de mayor edad, está ligada a que los defeños tienen la esperanza de vida más alta comparada con otras entidades del país: los hombres poseen 74 años de vida, mientras que las mujeres gozan de 78.7 años, lo que arroja una esperanza de vida al nacer promedio para los nacidos en el DF de 76.4 años. Los valores nacionales son de 72.7, 77.6 y 75.2 años, respectivamente.

Viviendas y principales características

El stock de viviendas asciende a 2,103,752, de las cuales 59.1% son casas independientes y 27.2% corresponde a departamentos. Cuando menos 95% de las viviendas en el DF cuentan simultáneamente con los tres servicios básicos: agua, luz y drenaje. Siete de cada 10 residentes tienen vivienda propia, y tres la rentan o la tienen prestada por amigos, familiares o por el trabajo a manera de prestación.

El equipamiento de las viviendas supera al de cualquier otro estado de la República: así, 96.8% dispone de televisor, 85.6% de refrigerador, 66.6% tiene teléfono, 38.8% posee automóvil o camión propio (en este rubro el DF ocupa la 12ª posición), y únicamente 21.5% cuenta con computadora.

Economía

Con una población económicamente activa (PEA) cercana a los 3.8 millones de personas, el DF ocupa el primer lugar en el ámbito nacional por el tamaño de su economía; el producto interno bruto (PIB) totaliza 1.7 billones de pesos corrientes, esto representa el 22% del total nacional.⁵

La escolaridad de la PEA en la capital de la República es de 10.7 años, cifra 24.4% superior al promedio nacional. En el DF hay 91 mil 374 personas con estudios de maestría y doctorado, el número más alto de toda la República. Esta diferencia en el grado de escolaridad explica en gran medida la mayor productividad de los trabajadores en el DF, de los cuales 38.7% son mujeres y 61.7% varones.

Sectores de actividad e ingresos de la PEA

Como se aprecia en la gráfica siguiente, la economía del DF se especializa en los servicios, seguidos de las actividades industriales. Las dieciséis ramas de actividad más importantes, por el PIB que generan, son: 1) Telefonía tradicional y telecomunicaciones inalámbricas, 2) Banca múltiple, 3) Servicios de intermediación bursátil, 4) Corporativos de empresas, 5) Fabricación de productos farmacéuticos,

6) Instituciones de seguros y fianzas, 7) Industria fílmica y de video, 8) Fabricación de jabones, limpiadores y artículos de tocador, 9) Transporte aéreo, 10) Captación, tratamiento y suministro de agua, 11) Comercio al menudeo y mayoreo de maquinaria, mobiliario y equipo, 12) Servicios de empleo, 13) Servicios de esparcimiento, 14) Servicios de reparación, 15) Servicios culturales, y 16) Servicios de alimentos y bebidas.⁶ Para la economía del DF en su conjunto, el ingreso por hora trabajada es de \$30.6 pesos, remuneración que se compara con \$24.6 en las demás entidades.



El futuro

El futuro es por definición incierto. Cuando se proyecta la situación que tendrá la población, economía y sociedad de un país o de una entidad, es muy tentador caer en una simple extrapolación de los hechos pasados. También es muy atractivo considerar como meta una situación ideal, o al menos una significativamente mejor a la actual. No caeré en ninguno de estos extremos. Me concentraré en enunciar aquellos asuntos que a mi juicio deben mejorar en el DF para que este conglomerado de personas, viviendas y actividades económicas funcionen ordenadamente y para que la ciudad retome un perfil más humano:

Eficacia para gobernar.

Combate a la inseguridad, garantizar tranquilidad y protección. Justicia social y lucha contra la pobreza.

Oportunidades para los jóvenes. Respeto a minorías.

Mayor crecimiento económico y generación de empleos. Educación de calidad.

Democracia y construcción de una ciudad competitiva y moderna. Resolver conflictos entre poderes y niveles de gobierno.

Incrementar la recaudación fiscal.

Frenar el crecimiento del crimen organizado y del narcotráfico.

Frenar el desempleo, subempleo y el crecimiento del sector informal.

Escaso financiamiento para el desarrollo.

Frenar el deterioro ambiental y salvaguardar las zonas de equilibrio ecológico.

Reordenamiento territorial.

Combatir la corrupción.

Ausencia de credibilidad en los políticos.

Un eficiente sistema de transporte urbano y semiurbano. Combatir la impunidad.

Mayores espacios para la recreación y la cultura.



CD
MX

266

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN LA CDMX

COMPILADOR
RODRIGO CALLEJAS

**EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA EN LA CDMX**