



LA EVOLUCIÓN DE LA CIUDAD DE MEXICO

RESPONSABLE

ADOLFO SÁNCHEZ ALMANZA

PARTICIPANTES

ROBERTO RAMÍREZ HERNÁNDEZ (Caps. I y II)
EDGAR BUENROSTRO SALAZAR (Caps. III y IV)
ALFREDO CARLOS VICTORIA MARÍN (Caps. V y VI)

MARZO DE 2011

MÉXICO D.F.

El contenido forma parte de los insumos para la elaboración del Informe del estado del desarrollo social del DF, es responsabilidad de los autores y no representa necesariamente la posición de Evalúa DF.

ÍNDICE

I. El análisis económico.....	4
1. La Ciudad de México en el marco de los modelos nacionales de economía cerrada y de apertura comercial.....	4
2. Centralidad y fuerzas de atracción y rechazo.....	7
3. Reestructuración productiva, desindustrialización y terciarización.....	14
4. Empleo y Desempleo, precarización e informalidad.....	18
5. Ingreso y Polarización Ocupacional.....	21
6. Externalidades Negativas, Deseconomías de Aglomeración y Costos Sociales.....	24
7. Competitividad General de la Ciudad.....	26
II. Las finanzas públicas del distrito federal.....	29
1. Evolución y situación actual de las finanzas del Distrito Federal en el marco del Pacto Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal.....	29
2. Ingresos y gastos del Gobierno del Distrito Federal.....	29
3. Capacidad de financiamiento (ingresos propios, transferencias y aportaciones federales).....	33
4. Recursos presupuestales destinados al gasto social en el Distrito Federal.....	37
5. Políticas de subsidios en precios y tarifas de servicios públicos con efecto social.....	43
6. Margen de maniobra del Gobierno del Distrito Federal para el financiamiento e instrumentación de su política social.....	47
7. Retos de la Ciudad en materia de finanzas públicas.....	49
III. La demografía y el espacio.....	51
1. Transición demográfica y epidemiológica de la Ciudad de México.....	51
2. Evolución del crecimiento natural, social y total.....	52
3. Estructura etaria y pirámide de edades.....	53
4. Cambios en los hogares y las familias.....	54
5. Demanda por empleo, seguridad social y servicios de salud.....	55
6. Procesos de urbanización y metropolización.....	57
7. Distribución espacial de la población en el Distrito Federal y la Zona Metropolitana del Valle de México.....	59
8. Movilidad intra-metropolitana, flujos y costos sociales.....	59
IV. Los aspectos sociales.....	63
1. Antecedentes del bienestar social en la Ciudad de México.....	63
2. Salud, cobertura y calidad.....	65
3. Educación y juventud.....	66

4. Cultura y deporte	68
5. Vivienda	69
6. Redes sociales y comunitarias	71
7. Grupos vulnerables	72
8. Integración familiar y comunitaria	73
9. Infraestructura, servicios y equipamiento sociales	74
10. Segregación socioespacial, marginación y discriminación	76
11. Seguridad y delincuencia.....	78
V. El medio ambiente	80
1. Antecedentes sobre los recursos naturales de la Ciudad de México	80
2. Uso y contaminación en aire, agua y residuos sólidos y peligrosos.....	80
3. Deterioro ambiental en zonas de reserva ecológica.....	98
4. Asentamientos irregulares y precarios.....	99
5. Zonas de riesgo o vulnerables ante desastres naturales	99
6. Externalidades negativas ante desastres naturales y población afectada.....	103
7. Programas ambientales	104
VI. El marco político administrativo	108
1. Cambios en el estatus jurídico de la Ciudad de México.....	108
2. Relaciones entre las delegaciones y el Gobierno del Distrito Federal	110
3. Relaciones entre el Distrito Federal y el gobierno federal	112
4. Participación y representación ciudadana.....	114
5. Instituciones sociales federales en la Ciudad de México, funciones, tipo y beneficios para la población local y nacional	115
6. Intentos de regulación del crecimiento urbano de la Ciudad de México.....	118
7. Los problemas sociales en el ámbito metropolitano.....	120
8. Retos de la planeación y la administración pública metropolitana	121
Bibliografía.....	124

I. EL ANÁLISIS ECONÓMICO

1. La Ciudad de México en el marco de los modelos nacionales de economía cerrada y de apertura comercial.

La Ciudad de México representa para el país, el centro generador de actividad económica más importante. Por sí misma su participación en el PIB nacional ha sido de la mayor relevancia para una ciudad pues a partir de los años cuarenta del siglo XX la capital ha contribuido con alrededor de la tercera parte del producto interno del país.

Si bien la capital mexicana ha sido desde los inicios, el polo económico más importante y el centro urbano de mayor relevancia a nivel nacional desde el punto de vista político y social, es claro también que los resultados de la política aplicada en los modelos económicos de sustitución de importaciones y de apertura económica han dado resultados muy distintos, esto independientemente de las condiciones de crisis y estabilización surgidas por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y reacomodo de las condiciones del modelo de apertura económica, o bien, de políticas de descentralización seguidas por los gobiernos federal y capitalino en los años ochenta, fomentando el crecimiento del peso específico de la Ciudad en el primer caso y provocando la pérdida de su influencia en el segundo.

Desde el Porfiriato a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, la Ciudad de México gozó de políticas centralizadoras, fomentando la creación de redes de transporte (principalmente vías ferroviarias) que aumentaron muy considerablemente su influencia en el territorio nacional, con ello, la economía de la ciudad se vio fuertemente beneficiada, incrementando sus relaciones de intercambio y demanda interna. La Ciudad de México se transformó entonces en el destino para la producción de todo tipo de bienes y servicios, consolidando el mercado más importante del país. Aunado a lo anterior, la política porfiriana de fomento centralista a la actividad industrial aumentó aún más la importancia de la ciudad.

Entre 1900 y 1940, la participación de la Ciudad de México en el PIB nacional pasó del 9% al 30% (véase cuadro), que traducido a tasas de crecimiento anual significó para el país una tasa de 2.3% y para la Ciudad de México de 5.4%, lo que evidencia la mayor velocidad del crecimiento económico capitalino respecto al del país en el periodo y con ello, se fomentaron de manera muy importante las economías de aglomeración, con lo que la concentración poblacional y la concentración económica comenzaron un significativo proceso gradual de incremento.

Cuadro 1.1

México y Ciudad de México: PIB por Sectores, 1900-2003														
Sectores	1900		1940		1970		1980		1988		1998		2003	
	México	Ciudad de Méx	México	Ciudad de Méx	México	Ciudad de Méx	México	Ciudad de Méx	México	Ciudad de Méx	México	Ciudad de Méx	México	Ciudad de Méx
<i>Valores absolutos en millones de pesos de 1993</i>														
Total	30 940.2	2 850.7	77 588.7	23 351.1	472 024.0	177 106.7	891 084.8	336 158.3	958 229.6	305 551.6	1 331 494.6	432 312.2	1 505 378.0	439 646.0
Primario	7 259.8	91.5	11 926.7	236.6	43 350.1	741.3	60 475.7	1 330.5	65 980.3	772.0	77 146.4	1 139.9	57 806.5	351.7
Secundario	4 457.9	350.3	15 469.7	5 443.1	123 211.3	51 627.4	244 815.6	98 576.1	252 905.1	78 413.7	384 038.1	101 745.9	388 237.0	86 302.5
Terciario	19 222.5	2 408.9	50 192.3	17 671.4	305 462.6	124 738.0	585 793.5	236 251.7	639 344.2	226 365.9	870 310.1	329 426.4	1 059 184.0	352 991.8
<i>PIB per cápita en pesos de 1993</i>														
Total	2 273.8	8 269.6	3 947.8	14 970.7	9 787.9	19 890.5	13 329.8	24 220.8	11 943.9	20 087.3	13 913.8	24 085.7	14 801.1	23 264.1
<i>Porcentajes Horizontales</i>														
Total	100%	9.2%	100%	30.1%	100%	37.5%	100%	37.7%	100%	31.9%	100%	32.5%	100%	29.2%
No Agropecuario	100%	11.7%	100%	35.2%	100%	41.1%	100%	40.3%	100%	34.2%	100%	34.4%	100%	30.4%
Primario	100%	1.3%	100%	2.0%	100%	1.7%	100%	2.2%	100%	1.2%	100%	1.5%	100%	0.6%
Secundario	100%	7.9%	100%	35.2%	100%	41.9%	100%	40.3%	100%	31.0%	100%	26.5%	100%	22.2%
Terciario	100%	12.5%	100%	35.2%	100%	40.8%	100%	40.3%	100%	35.4%	100%	37.9%	100%	33.3%
<i>Porcentajes Verticales</i>														
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Primario	23.5%	3.2%	15.4%	1.0%	9.2%	0.4%	6.8%	0.4%	6.9%	0.3%	5.8%	0.3%	3.8%	0.1%
Secundario	14.4%	12.3%	19.9%	23.3%	26.1%	29.2%	27.5%	29.3%	26.4%	25.7%	28.8%	23.5%	25.8%	19.6%
Terciario	62.1%	84.5%	64.7%	75.7%	64.7%	70.4%	65.7%	70.3%	66.7%	74.1%	65.4%	76.2%	70.4%	80.3%
<i>Tasas de Crecimiento</i>														
Total			2.3%	5.4%	6.2%	7.0%	6.6%	6.6%	0.9%	-1.2%	3.3%	3.5%	2.5%	0.3%
Primario			1.2%	2.4%	4.4%	3.9%	3.4%	6.0%	1.1%	-6.6%	1.6%	4.0%	-5.6%	-21.0%
Secundario			3.2%	7.1%	7.2%	7.8%	7.1%	6.7%	0.4%	-2.8%	4.3%	2.6%	0.2%	-3.2%
Terciario			2.4%	5.1%	6.2%	6.7%	6.7%	6.6%	1.1%	-0.5%	3.1%	3.8%	4.0%	1.4%

Fuentes: Datos de 1900 a 1998: Garza, G. (*apud* Appendini, Kirsten y otras fuentes). Los datos correspondientes a 2003 se construyeron a partir del Censo Económico 2004 de INEGI.

Entre 1940 y 1970, la actividad económica se condujo a través del modelo de desarrollo estabilizador, en el que el fomento a la actividad industrial y el fortalecimiento del mercado interno siguió siendo el motor principal del crecimiento económico nacional y capitalino.

Este modelo consolidó la importancia económica de la ciudad en el que la participación de la Ciudad de México en el PIB nacional pasó de 30% a casi 38%. Cabe decir que en este periodo el crecimiento anual del PIB nacional fue de 6.20% mientras que para la Ciudad de México fue de prácticamente 7%. Es claro que a diferencia del periodo anterior, en éste el país experimentó una época de auge económico en prácticamente todo el territorio y no solamente en la ciudad capital. Estas condiciones consolidaron la expansión de las principales ciudades y principalmente de la Ciudad de México, que experimentó fuertes tasas de migración desde el campo mexicano.

Entre 1970 y 1988 las condiciones para México cambiaron al presentar claras señales de agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, aumento del déficit público y una conducción poco acertada de la política económica en general por parte del gobierno mexicano así como posteriores y dolorosos ajustes de fondo. Condiciones que en este periodo propiciaron crisis recurrentes.

Es en este periodo de transición de un modelo hacia el interior a otro completamente al exterior donde Ciudad de México llegó a su punto más alto en términos de concentración poblacional y económica, para que a través de políticas de la descentralización de responsabilidades y fomento a la actividad económica en otras partes del territorio, la ciudad comenzara un lento proceso de dispersión económica y poblacional¹. Lo anterior se

¹ Gran parte de la actividad económica de la Ciudad de México se desplazó gradualmente a otras regiones, localizadas principalmente al norte del país, favoreciendo los procesos de integración económica con los

dio muy particularmente en actividades del sector secundario, esto es, la industria, con lo que paulatinamente la Ciudad de México ha ido perdiendo importancia en este sentido, fomentando al mismo tiempo su ya iniciado proceso de terciarización económica.

A partir de los años noventa, con el funcionamiento en pleno del modelo de apertura económica, México ha experimentado una serie de cambios sustanciales sobre su estructura económica. La mayoría de las medidas adoptadas por el gobierno federal han sido desde entonces de claro corte liberal, acordes con las recomendaciones hechas por organismos financieros internacionales, tales como el adelgazamiento del estado mexicano a través de la privatización de empresas paraestatales, control del gasto público (especialmente el relacionado con la inversión pública), contención de salarios, desregulación del sistema financiero, apertura comercial casi indiscriminada, entre otras. El balance de tales medidas ha sido de un crecimiento del PIB nacional errático y francamente mediocre.

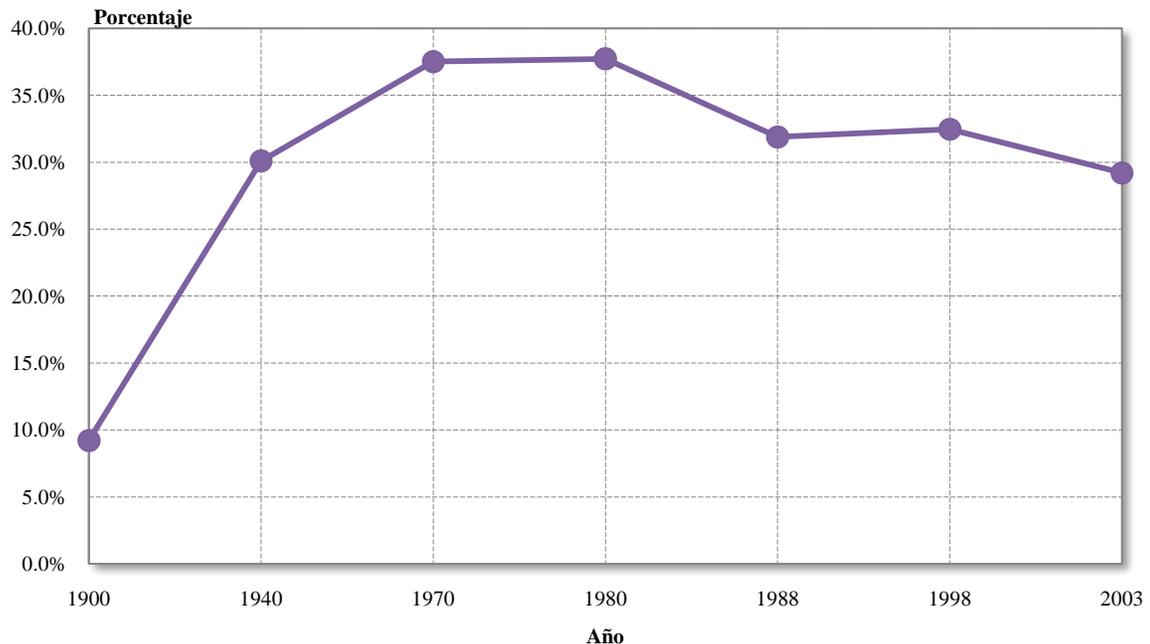
Estos resultados han tenido también su expresión en términos territoriales, de este modo se ha identificado la relocalización de actividades, crecimiento y especialización productiva en algunas regiones al norte del país pero una ampliación en la brecha respecto a las regiones al sur, con lo que los estudios sobre convergencia muestran tales diferencias crecientes. Al mismo tiempo han cambiado los niveles de importancia en algunas ciudades, particularmente el caso de la Ciudad de México es relevante pues su crecimiento y participación respecto al PIB nacional ha ido perdiendo importancia.

Los datos económicos y poblacionales más recientes revelan que la Ciudad de México continúa actualmente con esta disminución de importancia en el territorio nacional. De acuerdo con el Censo Económico de 2004, la ciudad participaba en el PIB nacional con el 29% (véase gráfica) y hay razones para asumir que en el último censo (2009) la pérdida será mayor.

Asimismo, los datos más recientes de los censos y conteos poblaciones (Conteo 2005 y Censo Poblacional 2010) apuntan al mismo proceso de desaceleración en el crecimiento poblacional de la ciudad en conjunto, mientras que para algunas de las zonas centrales se continúa identificando un claro despoblamiento, pese a las políticas de fomento emprendidas por los últimos gobiernos capitalinos al poblamiento de estas zonas.

EEUU. En cuanto a la población, su dispersión es evidente al observar la continua expansión urbana en el territorio, donde la periferia urbana ha crecido a cada vez más municipios del Estado de México. Estos procesos de conurbación han provocado que a partir de 2008 se esté en plena discusión sobre la incorporación de alrededor de 28 municipios del estado de Hidalgo a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

Gráfica 1.1
Participación de la Ciudad de México en el PIB Nacional



Fuente: Cuadro anterior

2. Centralidad y fuerzas de atracción y rechazo.

La Ciudad de México ha experimentado a lo largo de su existencia, varias etapas de crecimiento, expansión, relativo decrecimiento y reestructuración productiva y residencial en términos de localización. Como se mencionó anteriormente, los cambios estructurales que México experimentó en los años ochenta tuvieron un impacto directo en el mismo sentido y quizá más intensos para la ciudad.

Por este motivo, la Ciudad de México experimentó fuertes tasas de concentración económica y poblacional desde las postrimerías del modelo de Sustitución de Exportaciones y hasta su agotamiento en los años ochenta. A partir de entonces y con el surgimiento del modelo de Apertura Económica, las condiciones de concentración para la capital cambiaron sustancialmente. De allí que pueda decirse que con el advenimiento de la apertura, la Ciudad de México experimentó un cambio significativo en términos de centralidad y de la configuración de sus fuerzas, tanto de atracción como de rechazo, dando lugar a una nueva estructura territorial en términos productivos y residenciales.

¿Cómo se dieron estos nuevos patrones en que las fuerzas de atracción y rechazo configuraron de otro modo la estructura productiva en el territorio capitalino? De acuerdo a varios autores, la localización de las actividades productivas y la localización residencial han sufrido cambios importantes a partir de mediados de los años ochenta.

Los elementos más utilizados para explicar este cambio de patrón territorial se refieren a economías de aglomeración como rendimientos crecientes inherentes a sitios de alta centralidad, ventajas naturales del territorio y ventajas económicas derivadas de los

procesos económicos en el lugar, asimismo a deseconomías de aglomeración tales como costos crecientes asociados a sobresaturación poblacional, incremento en los costos del suelo y de los servicios urbanos, congestión vehicular, inseguridad, contaminación ambiental, entre otros. Estos factores han incidido de manera clara al desplazamiento hacia la periferia metropolitana de actividades productivas como la industria en su mayoría y de la vivienda en general.

Cabe decir que las actividades productivas han tenido patrones diferenciados en los desplazamientos territoriales que han sufrido. Esto es, en función de los tipos de actividad productiva se han dado diferentes patrones de localización. De allí que mientras los servicios en general han tenido poco desplazamiento, de hecho han tendido a una mayor concentración (y con ello a fortalecer la centralidad de los sitios donde se asientan).

La etapa del desarrollo estabilizador ha sido bien estudiada por muchos investigadores. Una de sus principales características es la fuerte industrialización impulsada hacia los años 40. Se consolidaron condiciones económicas como estabilidad de precios, crecimiento sostenido del PIB y fuerte expansión en la oferta de empleo. Es claro que la actividad industrial incidió directamente en este periodo, particularmente en la Ciudad de México, que aún experimentaba fuertes tasas de migración interna, es decir, de múltiples lugares en la república mexicana hacia la ciudad, con lo que el crecimiento urbano constante siguió adelante. Este crecimiento planteó fuertes necesidades de empleo que el desarrollo industrial debía satisfacer. Por ello el impulso económico al principal mercado interno del país fue sostenido. La construcción de nuevas fábricas sobre territorio no urbanizado fue típica de este período.

Las normas de planeación aprobadas en la época especificaban que los sitios más adecuados para la naciente expansión industrial de la ciudad deberían trazar un arco en torno a la zona central de la ciudad, coincidente con las vías de acceso y transporte ferroviario a la Ciudad de México de los años cuarenta. De este modo las zonas norte y norponiente, donde se asientan actualmente las delegaciones Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Álvaro Obregón y Miguel Hidalgo fueron las primeras y más importantes sedes de expansión industrial de la ciudad, cabe decir que también se aprovechó la disponibilidad de suelo en la zona. De allí que actividades industriales como la refinación de petróleo, en Azcapotzalco (Refinería 18 de Marzo), el ensamble de automóviles en Gustavo A. Madero (Planta de Ford Motors), elaboración de cerveza (Cervecería Modelo) en Miguel Hidalgo se establecieron definitivamente.

Sin embargo, la continua expansión de la Ciudad de México localizó mucha de la industria en los municipios mexiquenses vecinos al Distrito Federal, particularmente aquellos ubicados al norte de la ciudad. De este modo pequeños conglomerados industriales comenzaron a “fusionarse” con la nueva expansión, esto es, se convirtieron en un mismo conglomerado desde el punto de vista geográfico. La industria ubicada en la delegación Miguel Hidalgo se conectó con la de Azcapotzalco, fusionándose ambas con la incipiente Naucalpan industrial. Del mismo modo con otros conglomerados industriales de Azcapotzalco con Gustavo A. Madero (como Industrial Vallejo, localizado entre vías como Río Consulado, Vallejo y Cuicláhuac) con Tlalnepantla. Esta zona fue representada por

industria como la de armado de automóviles (Chrysler y General Motors) o de fabricación de llantas (Euskadi).

Otras áreas en el poniente de la ciudad aprovecharon las ventajas naturales de la zona como el caso de las minas de arena y tepetate en las Lomas de Santa Fe, Becerra y Golondrinas. De allí que industria como la de fabricación de cemento (Cementos Tolteca) u otras derivadas se localizaran en San Pedro de los Pinos o en otros sitios de la delegación Álvaro Obregón.

La expansión urbana e industrial hacia el oriente, en cambio, fue mucho más pausada y se concretó a localizarse a través de la vía principal (Calzada Ignacio Zaragoza). Al sur se localizaron algunos desarrollos industriales modestos debido a las limitaciones naturales del Distrito Federal dadas por las reservas territoriales de delegaciones como Tlalpan o Milpa Alta, por otro lado, la Ciudad Universitaria (inaugurada en 1952) constituyó un punto de atracción para el crecimiento de barrios residenciales de clases media y alta².

Se inauguró entonces (entre 1950 y 1960) la nueva etapa en los procesos de metropolización de la Ciudad de México, convirtiéndola en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), debido a que a partir de este periodo, se unen geográficamente las actividades económicas y habitacionales de las delegaciones del Distrito Federal y municipios del Estado de México colindantes con éste. Por ello los límites legales del Distrito Federal se vieron desbordados de manera clara.

La población de menores recursos se orientó cada vez más a territorio de bajo costo y por ende, alejado de la ciudad central, particularmente al oriente de la Ciudad de México, poblando zonas como Iztapalapa y Chimalhuacán (que posteriormente se dividió en Nezahualcóyotl) y al norte de la ciudad, hacia Ecatepec y Gustavo A. Madero.

Asimismo, para los segmentos de mayores ingresos se diseñaron proyectos habitacionales como Ciudad Satélite (ubicado en Naucalpan), que buscaban ser zonas habitacionales dormitorio para clases media y alta, conectadas a través de una vía rápida (el Anillo Periférico) con la gran ciudad. Con el tiempo Ciudad Satélite dejó de ser satélite y fue absorbida por la mancha urbana incontenible, no obstante mantuvo su importancia y tiene hoy un gran centro de comercio que atiende a las clases media y media alta locales. Hacia 1960, se estimó la población total de la ZMCM en 5,155,000 residiendo en un área urbanizada total de 417 km².

En la década de los 80 llegó a su fin el viejo modelo de Sustitución de Importaciones para dar paso a la apertura de la economía. Con ello vinieron otros cambios en materia urbana y territorial, particularmente en la Ciudad de México.

La mancha urbana en 1980 sufría para entonces un crecimiento fuera de control, de tal suerte que el gobierno federal, responsable formal del destino de la ciudad a través del

² Virgilio Partida y Carlos Anzaldo, Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana del Valle de México” en Procesos Metropolitanos y Grandes Ciudades, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, México, 2004, pp. 27-33.

Departamento del Distrito Federal (DDF), decidió aplicar políticas de descentralización tendientes a desconcentrar a la población y a la actividad económica. Importante es mencionar los sismos de la Ciudad de México en 1985, que afectaron particularmente el centro histórico y que motivó la salida de una cantidad de población considerable.

Quizá estos dos factores, es decir las políticas descentralizadoras y los sismos de 1985, además de los altos costos del suelo urbano en el distrito central (las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo) motivaron el desplazamiento de población y aún de cierta actividad económica de esta zona hacia la periferia metropolitana. Se presentó el efecto inverso de la concentración, tanto económica como poblacional, es decir la dispersión económica y la poblacional.

Se calcula que para 1980, la población residente en la ZMCM era de 14,457,038, lo que denota un crecimiento muy importante desde 1970, es decir de alrededor del doble.

De este modo, las políticas de descentralización afectaron también a la actividad económica de la ciudad. La industria fue desplazándose paulatinamente hacia los municipios cercanos, principalmente en el norte, como Ecatepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli y Tepotzotlán. Se buscó a través de medidas gubernamentales reordenar y descentralizar también al comercio y a los servicios: a fines de 1982 se inauguró la Central de Abasto, localizada en la delegación Iztapalapa. La Central de Abasto representa aún hoy la principal opción de comercialización de alimentos, procesados y frescos en la ZMCM. Si bien aún existe y tiene la misma función económica el barrio de La Merced (ubicado en el Centro Histórico), éste ha perdido alguna importancia en comercio al mayoreo debido a la descentralización, sin embargo sigue siendo un importante centro de comercio al menudeo.

En cuanto a los servicios, particularmente los corporativos y profesionales, si bien paulatinamente fueron desplazándose desde el Centro Histórico, siguiendo por las vialidades más importantes y con las que se tiene acceso a éste, es decir, el Paseo de la Reforma y la avenida Insurgentes (en su tramo centro-sur), conformándose como los dos corredores económicos más importantes de la ciudad, nunca han sufrido un desplazamiento significativo, posiblemente por su capacidad de afrontar los altos costos del suelo de la zona y por las ventajas de accesibilidad que tienen como lugares centrales.

Sin embargo, mención aparte merece el hecho de que en la misma época, es decir en los años ochenta, con el Jefe del Departamento del Distrito Federal Carlos Hank González a la cabeza, se diseñara un proyecto de descentralización llamado Plan Integral de Santa Fe. El proyecto de Santa Fe, surgió como iniciativa de un grupo interdisciplinario de arquitectos, urbanistas e ingenieros, que propusieron al entonces regente de la Ciudad de México la reconversión de uno de los espacios más degradados del área metropolitana, es decir los tiraderos de basura de Santa Fe, en una zona de "primer mundo" aprovechando su cercanía con varias zonas de alto nivel como las Lomas de Chapultepec, Tecamachalco y otros elegantes suburbios que empezaban a formarse en los años ochenta en el sector poniente de la Ciudad de México.

Para ello, se diseñó un plan integral de desarrollo urbano que paulatinamente iría fraccionando y construyendo la infraestructura necesaria para atraer la inversión de la

iniciativa privada y financiar de esa manera un esquema de ciudad que debería servir de modelo para desarrollos futuros, zonificando los terrenos de acuerdo a la función que iban a desempeñar, determinando asimismo las alturas y cantidad de espacios verdes con los que debería de contar.

Fue así que en menos de 10 años se asentaron en la zona, varios corporativos de empresas transnacionales y mexicanas que encontraron en Santa Fe un entorno idóneo para desarrollarse e inscribirse en el mundo global de los negocios. Simultáneamente inició en la zona el desarrollo del Centro Comercial Santa Fe, uno de los más grandes de Latinoamérica y que atrajo importantes cadenas internacionales y facilitó el proceso de población de este fraccionamiento con el surgimiento de grandes proyectos inmobiliarios.

Si la Ciudad de México experimentó fuertes procesos de desconcentración y dispersión a partir de los setentas y ochentas, es a partir de la década de los noventa que se hacen evidentes, en especial a nivel de cifras de población y particularmente las referidas a las delegaciones del distrito central.

El crecimiento poblacional experimentado por la ciudad entre 1970 y 1980 fue de casi 56% (5.6% anual promedio), mientras que entre 1980 y 1990 no llegó a 8% (0.76% anual promedio). Es claro que la expansión física de la ciudad siguió su curso, debido a la provisión de servicios urbanos en nuevas zonas (cada vez más alejadas del distrito central) y a la creación de nuevas vialidades (como los ejes viales, que a partir de los 80 dieron servicio) tanto al interior como en la periferia metropolitana. La población urbana en la ZMCM hacia 1990 fue de 15,563,795 habitantes.

Hacia el año 2000, se revitalizó el proceso de expansión urbana y poblacional, no obstante éste se dio principalmente en la periferia metropolitana. La población llegó a 18,396,677 en una zona urbanizada de 1,400 km².

	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005
ZMCM	2 982 075	5 155 327	8 656 851	13 734 654	15 047 685	16 898 316	18 010 877	18 832 163
Distrito Federal	2 923 194	4 846 497	6 874 165	8 831 079	8 235 744	8 489 007	8 605 239	8 720 916
Municipios Conurbados	58 881	308 830	1 782 686	4 903 575	6 811 941	8 409 309	9 405 638	10 111 247
Conurbado hasta 1950	2 982 075	4 857 117	7 243 759	9 461 228	8 579 062	8 683 177	8 683 012	8 580 537
Ciudad de México (Ciudad Central)	2 234 795	2 832 133	2 902 969	2 595 823	1 930 267	1 760 359	1 692 179	1 677 358
1 Benito Juárez, D.F.				544 882	407 811	369 956	360 478	355 017
2 Cuauhtémoc, D.F.				814 983	595 960	540 382	516 255	521 348
3 Miguel Hidalgo, D.F.				543 062	406 868	364 398	352 640	353 534
4 Venustiano Carranza, D.F.				692 896	519 628	485 623	462 806	447 459
5 Álvaro Obregón, D.F.	93 176	220 011	456 709	639 213	642 753	676 930	687 020	706 567
6 Azcapotzalco, D.F.	187 864	370 724	534 554	601 524	474 688	455 131	441 008	425 298
7 Coyoacán, D.F.	70 005	169 811	339 446	597 129	640 066	653 489	640 423	628 063
8 Gustavo A. Madero, D.F.	204 833	579 180	1 186 107	1 513 360	1 268 068	1 256 913	1 235 542	1 193 161
9 Iztacalco, D.F.	33 945	198 904	477 331	570 377	448 322	418 982	411 321	395 025
10 Iztapalapa, D.F.	76 621	254 355	522 095	1 262 354	1 490 499	1 696 609	1 773 343	1 820 888
11 Magdalena Contreras, D.F.	21 955	40 724	75 429	173 105	195 041	211 898	222 050	228 927
12 Naucalpan, Méx.	29 876	85 828	382 184	730 170	786 551	839 723	858 711	821 442
13 Tlalnepantla, Méx.	29 005	105 447	366 935	778 173	702 807	713 143	721 415	683 808
Conurbación 1950-1960		298 210	582 185	1 670 901	2 542 838	3 146 732	3 519 049	3 743 381
14 Cuajimalpa, D.F.		19 199	36 200	91 200	119 669	136 873	151 222	173 625
15 Tláhuac, D.F.		29 880	62 419	146 923	206 700	255 891	302 790	344 106
16 Tlalpan, D.F.		61 195	130 719	368 974	484 866	552 516	581 781	607 545
17 Xochimilco, D.F.		70 381	116 493	217 481	271 151	332 314	369 787	404 458
18 Chimalhuacán, Méx.		76 740	19 946	61 816	242 317	412 014	490 772	525 389
19 Ecatepec, Méx.		40 815	216 408	784 507	1 218 135	1 457 124	1 622 697	1 688 258
Conurbación 1960-1970			830 907	2 048 388	2 349 073	2 712 654	2 957 325	3 054 692
20 Atizapán de Zaragoza, Méx.			44 322	202 248	315 192	427 444	467 886	472 526
21 Coacalco, Méx.			13 197	97 353	152 082	204 674	252 555	285 943
22 Cuautitlán de Romero Rubio, Méx.			41 156	39 527	48 858	57 373	75 836	110 345
23 Huixquilucan, Méx.			33 527	78 149	131 926	168 221	193 468	224 042
24 Milpa Alta, D.F.			33 694	53 616	63 654	81 102	96 773	115 895
25 Nezahualcóyotl, Méx.			580 436	1 341 230	1 256 115	1 233 868	1 225 972	1 140 528
26 La Paz, Méx.			32 258	99 436	134 782	178 538	212 694	232 546
27 Tultitlán, Méx.			52 317	136 829	246 464	361 434	432 141	472 867
Conurbación 1970-1980				554 137	1 111 705	1 237 705	1 488 778	1 931 582
28 Cuautitlán Izcalli, Méx.				173 754	326 750	417 647	453 298	498 021
29 Chalco, Méx.				78 393	282 940	175 521	217 972	257 403
30 Chicoloapan, Méx.				27 354	57 306	71 351	77 579	170 035
31 Ixtapaluca, Méx.				77 862	137 357	187 690	297 570	429 033
32 Nicolás Romero, Méx.				112 645	184 134	237 064	269 546	306 516
33 Tecámac, Méx.				84 129	123 218	148 432	172 813	270 574
Conurbación 1980-1990					465 007	606 819	710 551	802 601
34 Acolman, Méx.					43 276	54 468	61 250	77 035
35 Atenco, Méx.					21 219	27 988	34 435	42 739
36 Jaltenco, Méx.					22 803	26 238	31 629	26 359
37 Melchor Ocampo, Méx.					26 154	33 455	37 716	37 706
38 Nextlalpan, Méx.					10 840	15 053	19 532	22 507
39 Teoloyucan, Méx.					41 964	54 454	66 556	73 696
40 Tepozotlán, Méx.					39 647	54 419	62 280	67 724
41 Texcoco, Méx.					140 368	173 106	204 102	209 308
42 Tultepec, Méx.					47 323	75 996	93 277	110 145
43 Zumpango, Méx.					71 413	91 642	99 774	127 988
44 Tonanitla, Méx. *					-	-	-	7 394
Conurbación 1990-1995						511 229	583 457	646 151
45 Chiautla, Méx.						16 602	19 620	22 664
46 Chiconcuac, Méx.						15 448	17 972	19 656
47 Cocotitlán, Méx.						9 290	10 205	12 120
48 Coyotepec, Méx.						30 619	35 358	39 341
49 Huehuetoca, Méx.						32 718	38 458	59 721
50 San Martín de las Pirámides, Méx.						16 881	19 694	21 511
51 Temamatla, Méx.						7 720	8 840	10 135
52 Teotihuacán, Méx.						39 183	44 653	46 779
53 Tezoyuca, Méx.						16 338	18 852	25 372
54 Valle de Chalco Solidaridad, Méx.						287 073	323 461	332 279
55 Tizayuca, Hgo.						39 357	46 344	56 573

Conurbación 1995-2005							68 705	73 219
56	Papalotla, Méx.						3 469	3 766
57	Tepetlaoxtoc, Méx.						22 729	25 523
58	Tlalmanalco, Méx.						42 507	43 930

Cuadro 1.1 Población de la ZMCM x Municipios según periodo de conurbación.

Fuentes: VII, VIII y IX Censo general de población, 1950-1970; INEGI, X, XI y XII Censo general de población y vivienda, 1980-2000; INEGI, Censo de población y vivienda, 1995-2005; Actualización propia en base al cuadro de CONAPO: "Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1990-2010", a su vez tomado de Graizbord y Salazar, "Expansión física de la Ciudad de México", en G. Garza, Atlas de la Ciudad de México.

* Municipio creado en 2003 por la LIV Legislatura del Estado de México a partir del territorio de Jaltenco colindante con Tecámac, Nextlalpan, Tultitlán y Coacalco. Para efectos del cálculo de habitantes, Jaltenco contiene la población de Tonanitla hasta el censo de 2000

Desde el punto de vista económico, es claro que la constante expansión urbana, así como el cambio estructural experimentado por nuestro país en los ochentas, tuvieron impacto en las funciones económicas de la ciudad. Se aceleró la expansión del comercio, de tal manera que el comercio al menudeo, siguiendo su tendencia natural, se expandió a la misma velocidad y en las mismas direcciones que las zonas habitacionales, dando servicio a éstas de manera local. El comercio al mayoreo de alimentos procesados y frescos se consolidó principalmente en la Central de Abasto y en el mismo barrio de La Merced, quien no solamente no ha desaparecido sino que ha jugado un discreto pero decisivo papel en el abasto ciudadano al menudeo.

En cuanto a productos de uso doméstico y servicios al consumidor, es importante mencionar también el surgimiento cada vez más generalizado de centros comerciales tipo *shopping mall* (centros que aglomeran tiendas departamentales, almacenes de ropa, perfumería, zapatería, tiendas de autoservicio, bancos, centros de diversión y establecimientos de alimentos rápidos), que tienden a localizarse de manera uniforme en zonas poblacionales de ingresos medios o altos. Estos centros se han multiplicado de manera vertiginosa en los últimos 20 años. Quizá en la década de los ochentas solamente se recuerden centros de este tipo como el caso de Perisur, Plaza Satélite, Centro Coyoacán o Plaza Galerías, sin embargo hoy por hoy son tan comunes que en ocasiones se encuentran ubicados en distancias de unos cuantos cientos de metros.

La industria ha sufrido un proceso muy diferente. El decrecimiento de su actividad o por lo menos de desaceleración ha sido muy evidente. Algunos autores lo atribuyen a la nueva orientación hacia el mercado externo, que ha propiciado cambios en la configuración del mercado interno y que ha desencadenado que los servicios al productor, al consumidor y aún la actividad poblacional llenen los espacios que la industria ha ido dejando³. El proceso anterior recibe por nombre *terciarización*, pues la industria es sustituida por actividades terciarias.

El desplazamiento de la industria se ha dado básicamente de dos maneras: la industria, que particularmente en el Valle de México es de naturaleza ligera como el procesamiento de alimentos y bebidas, textiles, químicos y productos metálicos se han localizado en la actual periferia metropolitana, constituida por municipios como Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán, Tepetzotlán, Tultitlán, entre otros, cada vez más al norte y más alejados del distrito central.

³ Adolfo Sánchez Almanza, Panorama Histórico de la Ciudad de México, México, IIEc-UNAM, 2004, p. 65-68.

Por otro lado la industria restante se ha reubicado en sitios alejados de la Ciudad de México, generalmente orientados al norte de la república como la industria ahora localizada en la ciudades de la frontera con los EEUU o como nodos de enlace de ésta, tal es el caso de la industria en Aguascalientes, Ciudad Juárez, San Luis Potosí, Querétaro, Toluca, Torreón, etc.

3. Reestructuración productiva, desindustrialización y terciarización

Siendo la Ciudad de México el polo económico más importante del país, es importante hacer notar que su estructura económica sectorial se había mantenido a partir de 1960 hasta fines del siglo XX, es decir, hasta el último censo económico en 1999 (datos de 1998) en cifras más o menos constantes, donde la mayor participación la tienen las actividades de servicios, seguidas de actividades de transformación y finalmente actividades agropecuarias (con participaciones muy bajas).

Del mismo modo que se ve en el PIB total, al observar las participaciones por sectores es claro que se dieron importantes modificaciones, tendientes al incremento en aquellos relacionados con los servicios, mientras que los pertenecientes a la industria sufrieron caídas importantes. Lo anterior sucedió para todo el país, pero la caída y el cambio en las participaciones fueron notorios mayormente en la estructura sectorial de la Ciudad de México.

Como se señaló anteriormente, la participación de la Ciudad de México en el PIB nacional disminuyó a partir de los datos de 2003, sin embargo al observar las participaciones en actividades de orden primario, secundario y terciario se observa en todos una disminución, siendo el terciario el más afectado respecto al periodo anterior (1998) al tener una caída de casi cinco puntos de participación en el PIB terciario nacional (véase cuadro), pese a haber tenido un crecimiento real de 1.4% respecto al lustro anterior, al compararlo con el obtenido a nivel nacional (4%) queda claro el rezago.

La Ciudad de México no tiene tradicionalmente una participación importante en actividades agropecuarias, sin embargo la caída para el último período puede considerarse atípica si se toma en cuenta que la disminución en participación de actividades agropecuarias para la Ciudad de México no había rebasado el 6% en periodos anteriores, mientras que para 2003 respecto a 1998, la caída es de 21%.

Al observar el conjunto de actividades productivas de mayor valor agregado (pertenecientes a actividades no agropecuarias), la Ciudad de México había mantenido hasta 1998 participaciones muy importantes respecto al PIB nacional (entre 35% a 40%), sin embargo para 2003 esta participación bajó a 30%, con lo que de nuevo queda clara la pérdida de importancia de la Ciudad de México en las actividades productivas del país.

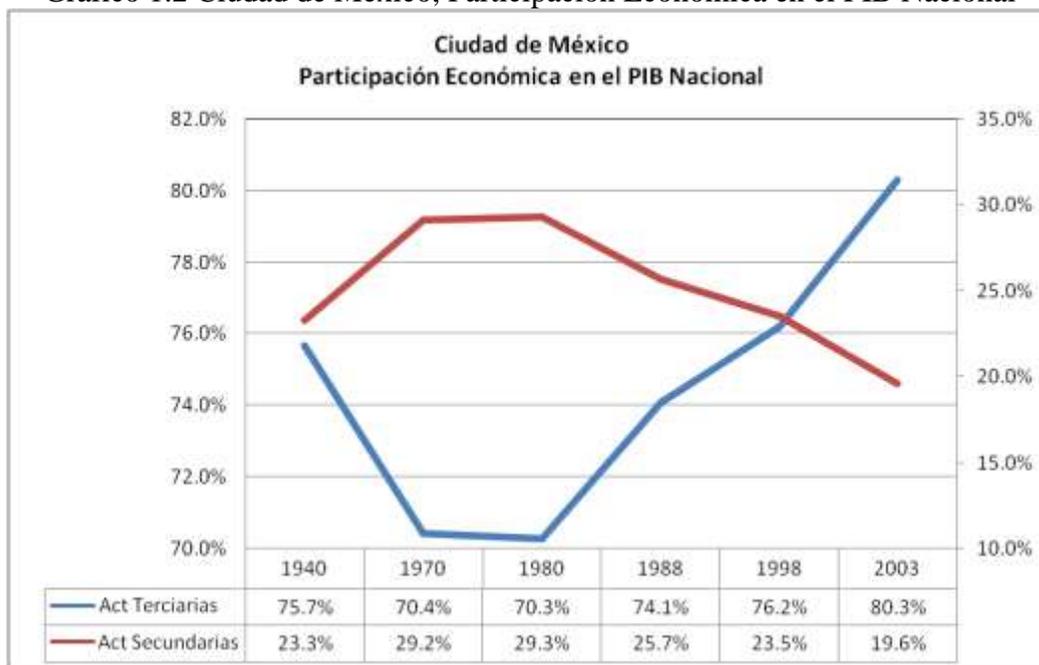
Por otra parte, las participaciones de actividades primaria, secundaria y terciaria respecto al producto generado por la ciudad también se advierten cambios significativos. Es claro que las actividades agropecuarias no tienen peso en el territorio capitalino, por ello los cambios de mayor relevancia se dan en los sectores secundario y terciario, donde las actividades de transformación pierden de manera muy importante su participación en la economía capitalina, pasando de 29.3% en 1980 a 19.6% en 2003, lo que significa que en 23 años

(coincidiendo con el periodo de inicio del modelo de apertura económica) la Ciudad de México ha disminuido sus actividades de transformación en diez puntos porcentuales, especialmente la industria manufacturera, como se verá posteriormente.

En el mismo periodo, los mismos diez puntos porcentuales son ganados por las actividades terciarias (actividades de servicios), pasando de 70.3% en 1980 a 80.3% en 2003.

De lo anterior se verifica con relativa sencillez el proceso de terciarización que experimenta desde entonces la economía de la Ciudad de México (véase gráfico).

Gráfico 1.2 Ciudad de México, Participación Económica en el PIB Nacional



Fuente:

Los sectores económicos (expresados en el sistema de clasificación de actividades económicas adoptado por México, EEUU y Canadá a la entrada en vigor del TLCAN - SCIAN -) dejan clara evidencia de lo observado en el conjunto de actividades (primarias, secundarias y terciarias) es decir, que la estructura económica no solamente de la Ciudad de México, sino del país mismo en varios casos, está cambiando con relativa rapidez, trasladando la especialización de sus actividades productivas a aquellas pertenecientes a los servicios (actividades terciarias).

Las participaciones de cada sector económico pueden observarse en el cuadro anterior, aquellos sectores que han perdido mayor peso respecto a su participación en el PIB nacional son el sector agropecuario, la industria manufacturera, electricidad, gas y agua, así como los servicios relacionados con comercio, alojamiento y restaurantes y servicios financieros. El caso de la industria manufacturera es especialmente notable, pues a lo largo del periodo de 1960-2003 se han mantenido con un ligero descenso a nivel nacional, sin embargo para la Ciudad de México el decremento es, como se decía inicialmente, de alrededor de 10 puntos sobre el PIB metropolitano.

Cuadro 1.3 México y Ciudad de México: producto interno bruto por gran división, 1960-2003

México y Ciudad de México: producto interno bruto por gran división, 1960 -2003														
	1960		1970		1980		1988		1993		1998		2003	
	México	Ciudad de Méx	México	Ciudad de Méx	México	Ciudad de Méx	México	Ciudad de Méx	México	Ciudad de Méx	México	Ciudad de Méx	México	Ciudad de Méx
<i>Valores absolutos en millones de pesos de 1993</i>														
Total	250,457.60	83,406.60	472,024.10	177,106.70	891,084.70	336,158.20	958,229.60	305,551.60	1,155,132.10	385,125.70	1,331,494.60	432,312.30	1,505,378.00	439,646.00
Agropecuaria, silvicultura y pesca	31,564.80	441.90	43,350.10	741.30	60,475.70	1,330.50	65,980.30	772.00	72,702.90	959.70	77,146.40	1,139.90	57,806.52	351.72
Minería	3,011.30	128.30	5,026.30	200.50	12,452.90	347.40	15,134.40	273.90	16,257.50	284.50	18,943.60	279.90	19,870.99	307.75
Industria manufacturera	39,971.50	17,730.70	87,520.80	42,154.00	169,895.00	79,927.50	178,416.10	61,980.30	219,934.00	71,675.10	284,837.80	82,663.30	270,666.96	55,571.25
Construcción	11,873.50	3,695.00	26,405.50	8,301.90	52,046.40	15,999.10	43,240.30	14,092.00	55,379.00	19,089.10	57,670.40	16,532.10	78,580.73	29,236.46
Electricidad, gas y agua	1,199.50	288.20	4,258.80	971.00	10,421.20	2,302.00	16,114.40	2,067.50	18,326.50	2,107.50	22,586.30	2,270.70	19,118.30	1,187.04
Comercio, restaurantes y hoteles	44,871.10	20,701.50	89,563.10	40,755.90	168,269.80	68,268.80	162,957.70	58,052.60	187,028.10	69,024.90	205,919.80	72,600.90	306,344.42	79,444.03
Transporte, almacenaje y comunicaciones	16,063.50	4,595.80	29,249.10	10,494.60	81,217.50	27,914.40	87,505.30	25,892.80	107,480.10	33,168.40	145,299.20	41,510.60	155,656.09	49,064.49
Servicios financieros, seguros, actividades	39,724.70	10,364.20	57,125.00	16,514.80	94,738.40	30,174.20	122,746.30	40,592.20	149,501.40	50,875.30	171,261.10	60,489.40	180,795.90	45,679.22
Servicios comunales, sociales y personales	62,177.70	25,461.00	129,525.40	56,972.70	241,567.80	109,894.30	266,134.80	101,828.30	328,522.60	137,941.20	347,830.00	154,825.50	416,538.09	178,804.03
<i>Porcentajes Horizontales</i>														
Total	100%	33.3%	100%	37.5%	100%	37.7%	100%	31.9%	100%	33.3%	100%	32.5%	100%	29.2%
Agropecuaria, silvicultura y pesca	100%	1.4%	100%	1.7%	100%	2.2%	100%	1.2%	100%	1.3%	100%	1.5%	100%	0.6%
Minería	100%	4.3%	100%	4.0%	100%	2.8%	100%	1.8%	100%	1.7%	100%	1.5%	100%	1.5%
Industria manufacturera	100%	44.4%	100%	48.2%	100%	47.0%	100%	34.7%	100%	32.6%	100%	29.0%	100%	20.5%
Construcción	100%	31.1%	100%	31.4%	100%	30.7%	100%	32.6%	100%	34.5%	100%	28.7%	100%	37.2%
Electricidad, gas y agua	100%	24.0%	100%	22.8%	100%	22.1%	100%	12.8%	100%	11.5%	100%	10.1%	100%	6.2%
Comercio, restaurantes y hoteles	100%	46.1%	100%	45.5%	100%	40.6%	100%	35.6%	100%	36.9%	100%	35.3%	100%	25.9%
Transporte, almacenaje y comunicaciones	100%	28.6%	100%	35.9%	100%	34.4%	100%	29.6%	100%	30.9%	100%	28.6%	100%	31.5%
Servicios financieros, seguros, actividades	100%	26.1%	100%	28.9%	100%	31.9%	100%	33.1%	100%	34.0%	100%	35.3%	100%	25.3%
Servicios comunales, sociales y personales	100%	40.9%	100%	44.0%	100%	45.5%	100%	38.3%	100%	42.0%	100%	44.5%	100%	42.9%
<i>Porcentajes verticales</i>														
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Agropecuaria, silvicultura y pesca	12.6%	0.5%	9.2%	0.4%	6.8%	0.4%	6.9%	0.3%	6.3%	0.2%	5.8%	0.3%	3.8%	0.1%
Minería	1.2%	0.2%	1.1%	0.1%	1.4%	0.1%	1.6%	0.1%	1.4%	0.1%	1.4%	0.1%	1.3%	0.1%
Industria manufacturera	16.0%	21.3%	18.5%	23.8%	19.1%	23.8%	18.6%	20.3%	19.0%	18.6%	21.4%	19.1%	18.0%	12.6%
Construcción	4.7%	4.4%	5.6%	4.7%	5.8%	4.8%	4.5%	4.6%	4.8%	5.0%	4.3%	3.8%	5.2%	6.7%
Electricidad, gas y agua	0.5%	0.3%	0.9%	0.5%	1.2%	0.7%	1.7%	0.7%	1.6%	0.5%	1.7%	0.5%	1.3%	0.3%
Comercio, restaurantes y hoteles	17.9%	24.8%	19.0%	23.0%	18.9%	20.3%	17.0%	19.0%	16.2%	17.9%	15.5%	16.8%	20.4%	18.1%
Transporte, almacenaje y comunicaciones	6.4%	5.5%	6.2%	5.9%	9.1%	8.3%	9.1%	8.5%	9.3%	8.6%	10.9%	9.6%	10.3%	11.2%
Servicios financieros, seguros, actividades	15.9%	12.4%	12.1%	9.3%	10.6%	9.0%	12.8%	13.3%	12.9%	13.2%	12.9%	14.0%	12.0%	10.4%
Servicios comunales, sociales y personales	24.8%	30.5%	27.4%	32.2%	27.1%	32.7%	27.8%	33.3%	28.4%	35.8%	26.1%	35.8%	27.7%	40.7%

Fuentes: Datos de 1900 a 1998: Garza, G. (*apud* Appendini, Kirsten y otras fuentes). Los datos correspondientes a 2003 se construyeron a partir del Censo Económico 2004 de INEGI.

Los datos anteriores corroboran el cambio en la estructura especialmente en manufactura, que en épocas del modelo de desarrollo estabilizador mexicano participaba alrededor de la mitad del PIB manufacturero nacional, mientras que en 2003 la participación cayó a aproximadamente la quinta parte.

Del mismo modo que sucede con el PIB, es claro que también que la estructura económica general muestra cambios fundamentales que evidencian la migración de la Ciudad de México a una economía terciarizada, pues al iniciar el nuevo siglo, el empleo industrial ha tenido una caída promedio anual de 2.4%. (Véase cuadro).

Cuadro 1.4 México y Ciudad de México: principales características del sector industrial, 1930-2003 (millones de pesos a precios de 1993)

México y Ciudad de México: principales características del sector industrial, 1930-2003 (en millones de pesos a precios de 1993)						
Unidad	Empresas	Personal	Sueldos	Capital	VBP	PIB Industrial
1930						
República Mexicana	46,830	284,794	1,373.7	6,447.6	7,220.2	5,753.7
Ciudad de México	3,180	54,105	451.4	1,454.8	2,057.6	1,550.8
Resto del país	43,650	230,689	922.3	4,992.8	5,162.6	4,202.9
1940						
República Mexicana	56,314	362,536	2,646.0	9,395.2	16,585.0	9,937.9
Ciudad de México	4,920	89,358	971.5	2,752.6	5,321.9	3,286.4
Resto del país	51,394	273,178	1,674.5	6,642.6	11,263.1	6,651.5
1950						
República Mexicana	63,544	626,285	7,560.0	35,696.9	44,607.8	19,679.7
Ciudad de México	12,704	156,697	3,336.8	12,675.1	17,862.5	7,702.2
Resto del país	50,840	469,588	4,223.2	23,021.8	26,745.3	11,977.5
1960						
República Mexicana	82,532	884,927	11,668.6	74,386.7	71,834.1	39,971.6
Ciudad de México	24,624	406,905	6,048.6	28,731.3	33,861.2	17,730.6
Resto del país	57,908	478,022	5,620.0	45,655.4	37,972.9	22,241.0
1970						
República Mexicana	118,993	1,569,816	27,271.5	131,534.8	169,079.6	87,520.7
Ciudad de México	33,185	658,275	13,980.9	55,917.5	79,115.7	42,153.9
Resto del país	85,808	911,541	13,290.6	75,617.3	89,963.9	45,366.8
1980						
República Mexicana	126,090	2,146,620	58,208.7	nd	352,047.3	169,895.0
Ciudad de México	35,872	892,905	26,573.8	nd	152,774.4	79,927.4
Resto del país	90,218	1,253,715	31,634.9	nd	199,272.9	89,967.6
1988						
República Mexicana	138,835	2,640,472	45,173.3	357,574.6	417,088.2	178,416.1
Ciudad de México	31,430	805,111	15,466.9	76,149.2	135,419.7	61,980.4
Resto del país	107,405	1,835,361	29,706.4	281,425.4	281,668.5	116,435.7
1993						
República Mexicana	265,427	3,246,042	70,205.0	394,336.8	522,529.9	219,934.0
Ciudad de México	44,639	842,333	23,079.1	74,332.0	150,534.1	71,675.0
Resto del país	220,788	2,403,709	47,125.9	320,004.8	371,995.8	148,259.0
1998						
República Mexicana	184,418	4,232,322	75,105.2	357,162.4	690,181.4	284,837.9
Ciudad de México	36,487	887,891	20,629.5	70,292.3	165,151.2	82,663.3
Resto del país	147,931	3,344,431	54,475.7	286,870.1	525,030.2	202,174.6
2003						
República Mexicana	167,339	4,198,579	69,683.6	299,862.2	650,430.3	270,667.0
Ciudad de México	34,494	787,224	15,274.3	42,883.6	117,770.3	55,571.3
Resto del país	132,845	3,411,355	54,409.3	256,978.6	532,660.0	215,095.7

Fuente: Datos de 1930 a 1993: Tomado de Garza, G. (*apud* G. Garza El proceso de Industrialización de la Ciudad de México 1821-1970, Colegio de México). Los datos correspondientes a 1998 y 2003 se construyeron a partir de los Censos Económicos 1999 y 2004 de INEGI.

Asimismo, en el sector servicios de la Ciudad de México se observa un incremento en el empleo de 22.3% respecto al censo económico de cinco años atrás, que representa un crecimiento en empleo de servicios de 4.6% anual promedio. No obstante es importante decir que el empleo en servicios a nivel nacional creció aún más que en la ciudad al mostrar

un incremento de 27.3% en su empleo para 2003, que representa un 5.5% de incremento anual promedio. Es claro que aunque la Ciudad de México está virando paulatinamente al sector servicios, el país mismo lo está haciendo también y a mayor ritmo. (Véase cuadro).

Cuadro 1.5 México y Ciudad de México: principales características del sector servicios, 1960-2003 (millones de pesos a precios de 1993)

México y Ciudad de México: principales características del sector servicios, 1960-2003 (expresado en millones de pesos a precios de 1993)					
Unidad	Empresas	Personal	Sueldos	VBP	PIB Servicios
1960					
República Mexicana	383,408	966,856	8,115.0	73,816.9	107,048.8
Ciudad de México	113,788	354,199	3,418.1	31,633.9	46,162.5
Resto del país	269,620	612,657	4,696.9	42,183.0	60,886.3
1970					
República Mexicana	642,322	1,687,372	17,044.1	184,282.5	219,088.5
Ciudad de México	186,625	586,807	7,870.5	84,917.6	97,728.6
Resto del país	455,697	1,100,565	9,173.6	99,364.9	121,359.9
1980					
República Mexicana	840,851	2,460,422	32,190.8	326,487.1	409,837.6
Ciudad de México	234,683	834,949	14,458.1	141,169.5	178,163.1
Resto del país	606,168	1,625,473	17,732.7	185,317.6	231,674.5
1988					
República Mexicana	1,166,786	3,884,952	28,638.2	426,170.7	429,092.5
Ciudad de México	286,691	1,083,464	10,460.3	153,503.6	159,880.9
Resto del país	880,095	2,801,488	18,177.9	272,667.1	269,211.6
1993					
República Mexicana	1,919,131	6,011,037	66,730.3	757,985.5	515,550.7
Ciudad de México	465,592	1,806,170	29,469.7	306,990.6	206,966.1
Resto del país	1,453,539	4,204,867	37,260.6	450,994.9	308,584.6
1998					
República Mexicana	2,054,580	8,521,878	79,781.7	560,538.3	870,310.1
Ciudad de México	499,685	2,462,013	40,105.9	281,348.7	329,426.4
Resto del país	1,554,895	6,059,865	39,675.8	279,189.6	540,883.7
2003					
República Mexicana	2,081,287	10,848,114	112,546.3	614,509.5	1,059,334.5
Ciudad de México	512,820	3,010,981	52,148.4	294,000.9	352,991.8
Resto del país	1,568,467	7,837,133	60,397.9	320,508.6	706,342.7

Fuente: Datos de 1960 a 1993: Tomado de Garza, G. La Ciudad de México en el fin del segundo milenio. Los datos correspondientes a 1998 y 2003 se construyeron a partir de los Censos Económicos 1999 y 2004 de INEGI

4. Empleo y Desempleo, precarización e informalidad.

El empleo en la Ciudad de México ha cambiado sustancialmente con el tiempo. Ante las condiciones del modelo de Desarrollo Estabilizador, el empleo en sectores como el de la Industria y los servicios, es decir el empleo en términos generales para la capital del país

experimentó un fuerte impulso en este periodo. Entre 1930 y 1980 el empleo se multiplicó en la Ciudad de México más de 16 veces, mientras que con el advenimiento del modelo de Apertura Económica a partir de los años 80 y hasta el año 2003 el empleo, específicamente el de tipo manufacturero ha experimentado una caída de alrededor de 12%. (Ver cuadro).

De acuerdo a los datos anteriores, el cambio de modelo económico constituye el factor principal para explicar en buena medida las modificaciones sufridas en la economía nacional, pero específicamente para el caso de la Ciudad de México, quien siendo la principal ciudad del país, ha acelerado su transición de una economía basada en actividades secundarias a otra basada en actividades terciarias. Lo anterior ha derivado en la pérdida de presencia de actividades industriales en todas las variables, es decir, valor agregado, empleo, PIB, capital, etc.

Este fenómeno de terciarización económica en la Ciudad de México ha reconfigurado no solamente la estructura del mercado de trabajo capitalino sino que ha aumentado los niveles de precarización laboral en el sentido de experimentar aumento en los niveles de desempleo y de empleo informal, así como de pérdida salarial y polarización laboral como se verá posteriormente. Por este motivo, el viraje hacia actividades de servicios en la Ciudad de México no ha representado en muchos casos, un aumento en los niveles de bienestar de la población capitalina en general.

En este sentido, el empleo en la Ciudad de México ha sufrido en la última década un fuerte impacto, incrementando sus tasas de desocupación casi al doble, esto es, que la capital mexicana tenía una tasa de 3.93% para el segundo trimestre de 2000 mientras que para el tercer trimestre de 2010 (último dato registrado por INEGI) mantenía la tasa en 6.98%.

Si bien pueden asociarse tales niveles a factores coyunturales como la crisis económica mundial 2008-2009, en la que la Ciudad de México tuvo también un impacto significativo, lo cierto es que estos niveles de incremento sostenido en la desocupación laboral se han dado por lo menos desde el periodo de Apertura Económica y muy específicamente a partir de la nueva década. (Ver gráfica). Cabe decir que los niveles de desocupación para la Ciudad de México han sido mayores que a nivel nacional en los últimos dos años, en aproximadamente dos puntos porcentuales. De allí que se considere que el mercado de trabajo en la Ciudad de México está sufriendo deterioros importantes y sostenidos en por lo menos la última década, muy posiblemente asociados a factores coyunturales como la última crisis económica, pero también a factores estructurales como el cambio de modelo económico y a otros vinculados con la pérdida de ventajas económicas en los últimos años, respecto a otras economías domésticas.

Gráfico 1.3 Tasa de Desocupación en la Ciudad de México, 2000-2010 (datos trimestrales)

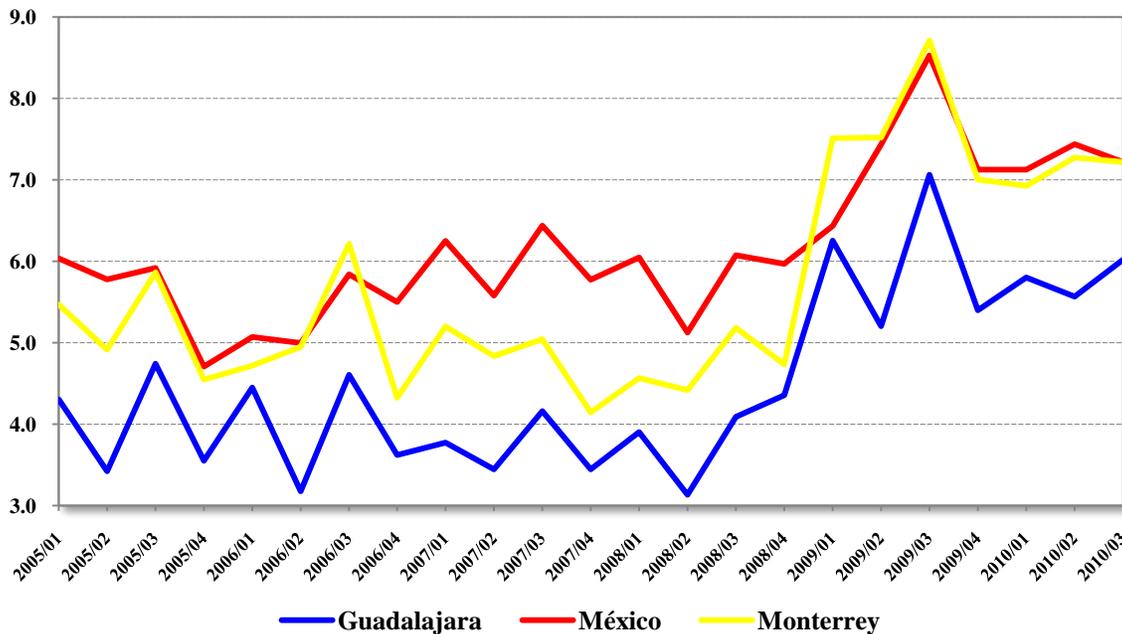


Fuente:

Del mismo modo, otras ciudades en México han sufrido los efectos de la crisis reciente. Sus tasas de desocupación también se han incrementado, no obstante la Ciudad de México se ha mantenido de manera constante por encima de otras ciudades importantes como Guadalajara y Monterrey en el tema del desempleo. En el punto más crítico de la crisis de 2009 puede observarse que Monterrey iguala su tasa de desocupación con la de la Ciudad de México, no obstante y pasados los efectos más nocivos de la recesión, Monterrey recupera lenta y paulatinamente sus niveles menores, dejando nuevamente a la Ciudad de México como la de mayor desocupación, como ha sido en los últimos años.

De allí que se asocien factores no solamente coyunturales sino también estructurales en la pérdida de empleo urbano, específicamente para el caso de la Ciudad de México. (Ver gráfica).

Gráfico 1.4 Tasa de Desocupación para las tres principales Zonas Metropolitanas, 2005-2010 (datos trimestrales)



Fuente:

5. Ingreso y Polarización Ocupacional.

De acuerdo a estudios sobre ingreso y consumo de las familias mexicanas, se ha perdido en gran medida el poder adquisitivo de épocas anteriores. Esto ha sido especialmente claro en los últimos 20 años, en que la población mexicana ha sufrido tres periodos recesivos significativos (1995, 2001 y 2009), siendo particularmente dañina la crisis de 1995 y en mayor medida para los habitantes de la Ciudad de México.

El ingreso familiar a nivel nacional cayó entre 1994 y 1996 un 24.8%, mientras que a nivel de la Ciudad de México disminuyeron casi un 38%. Entre 1994 y 2004 el país en su conjunto se había recuperado discretamente con 14.2%, equivalente a 1.4% anual promedio. La Ciudad de México en cambio, pese a haber iniciado también un lento proceso de recuperación del ingreso, no había logrado revertir los impactos causados por el desastre económico de mediados de los noventa. Para 2004 la Ciudad de México se mantenía un 27.2% por debajo de los ingresos percibidos diez años atrás en términos reales.

La situación respecto al ingreso familiar en la Ciudad de México tuvo evidentemente un comportamiento similar al consumo referente a los impactos de la crisis mexicana en 1995, es decir, una fuerte caída en todos los estratos económicos y en todos los sitios del país. Esta caída se reflejó claramente en las encuestas de ingreso de 1996. Posteriormente una muy lenta recuperación a nivel nacional que se puede verificar en encuestas posteriores, no obstante y exactamente como sucedió con el consumo, la Ciudad de México se vio visiblemente más afectada con la crisis que el país en conjunto, para después trazar un

camino de lenta recuperación, pero que hasta 2004 no se lograba recuperar los niveles de poder adquisitivo que gozaban los hogares capitalinos en 1994. (Véase cuadro).

Al observarse los impactos iniciales para los hogares de la Ciudad de México (1994-1996) en los distintos grupos de ingreso (deciles de ingreso), son los estratos mayores (VIII, IX y X) los que tuvieron las mayores caídas en ingreso con 38.3%, 44.3% y 42.8% respectivamente, sin embargo, es interesante observar que éstas últimas tuvieron asimismo una más rápida 'recuperación' respecto al resto de los estratos de ingreso pues diez años después las distancias en ingresos son más o menos las mismas para todos los estratos. Para el caso de los hogares del país en conjunto la historia es análoga a la del consumo, el impacto inmediato de la crisis mexicana fue del 22% en promedio para todos los estratos, logrando una recuperación sostenida de poco menos de 2% anual promedio para todos los deciles, siendo el de menor recuperación el X, esto es, el más alto, con poco menos de 1% anual.

Claramente, la crisis de 1995 causó daños muy profundos en la estructura económica de las familias mexicanas, pero al hacer una diferenciación por niveles de estrato, es la Ciudad de México la que mayores impactos recibió (cosa que se puede verificar en otros apartados referentes a la caída del PIB y del empleo metropolitano. Los estragos fueron de tal magnitud, que hasta 2004 no había una recuperación palpable. Si a lo anterior se agregan otros datos que está sufriendo la ciudad en materia de pérdida de competitividad, empleo y salario, la conclusión es clara en que la Ciudad de México está comprometiendo sus capacidades económicas y de allí que sea necesario replantear políticas de auténtico impulso económico.

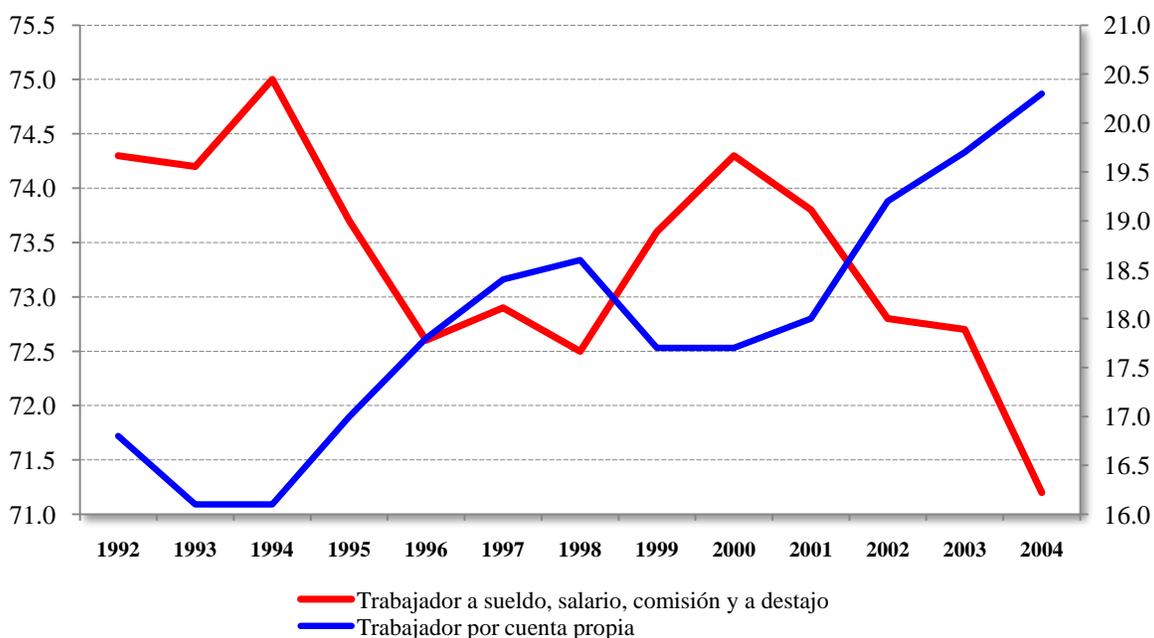
México y Ciudad de México: Distribución del ingreso trimestral por deciles de hogares, 1989 -2004

Datos de Ingreso total en miles de pesos de 1993. Datos de Ingreso promedio en pesos de 1993

Año, ingreso, hogares											
	Total	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
1989											
Nacional											
Ingreso	107,260,171	1,697,309	3,012,585	4,008,965	5,069,629	6,332,529	7,815,585	9,633,567	12,247,934	16,759,822	40,682,246
Hogares	15,955,536	1,595,553	1,595,553	1,595,553	1,595,553	1,595,553	1,595,553	1,595,553	1,595,553	1,595,553	1,595,559
Ingreso promedio	6,722	1,064	1,888	2,513	3,177	3,969	4,898	6,038	7,676	10,504	25,497
Ciudad de México											
Ingreso	29,221,125	595,358	894,941	1,115,105	1,374,433	1,654,557	1,981,405	2,433,457	3,172,158	4,438,893	11,560,818
Hogares	3,117,801	311,780	311,780	311,780	311,780	311,780	311,780	311,780	311,780	311,780	311,781
Ingreso promedio	9,372	1,910	2,870	3,577	4,408	5,307	6,355	7,805	10,174	14,237	37,080
1992											
Nacional											
Ingreso	133,285,483	2,067,262	3,643,562	4,931,342	6,257,418	7,648,231	9,481,657	11,888,111	15,159,942	21,347,578	50,860,380
Hogares	17,819,414	1,781,941	1,781,941	1,781,941	1,781,941	1,781,941	1,781,941	1,781,941	1,781,941	1,781,941	1,781,945
Ingreso promedio	7,480	1,160	2,045	2,767	3,512	4,292	5,321	6,671	8,508	11,980	28,542
Ciudad de México											
Ingreso	37,451,170	833,590	1,217,670	1,524,436	1,852,250	2,237,183	2,630,111	3,294,897	4,253,141	6,292,300	13,315,592
Hogares	3,473,764	347,376	347,376	347,376	347,376	347,376	347,376	347,376	347,376	347,376	347,380
Ingreso promedio	10,781	2,400	3,505	4,388	5,332	6,440	7,571	9,485	12,244	18,114	38,331
1994											
Nacional											
Ingreso	151,129,157	2,405,755	4,171,701	5,543,574	7,004,852	8,580,104	10,664,574	13,207,303	17,141,045	24,344,062	58,066,187
Hogares	19,440,278	1,944,028	1,944,028	1,944,028	1,944,028	1,944,028	1,944,028	1,944,028	1,944,028	1,944,028	1,944,026
Ingreso promedio	7,774	1,238	2,146	2,852	3,603	4,414	5,486	6,794	8,817	12,522	29,869
Ciudad de México											
Ingreso	48,951,916	936,091	1,423,078	1,768,076	2,166,916	2,568,369	3,154,319	4,003,468	5,658,416	8,824,639	18,448,544
Hogares	3,824,920	382,492	382,492	382,492	382,492	382,492	382,492	382,492	382,492	382,492	382,492
Ingreso promedio	12,798	2,447	3,721	4,623	5,665	6,715	8,247	10,467	14,794	23,071	48,232
1996											
Nacional											
Ingreso	113,653,014	2,030,024	3,412,283	4,481,771	5,568,153	6,783,943	8,323,640	10,180,872	13,057,378	18,222,080	41,592,870
Hogares	20,467,038	2,046,704	2,046,704	2,046,704	2,046,704	2,046,704	2,046,704	2,046,704	2,046,704	2,046,704	2,046,702
Ingreso promedio	5,553	992	1,667	2,190	2,721	3,315	4,067	4,974	6,380	8,903	20,322
Ciudad de México											
Ingreso	30,506,091	723,385	1,062,051	1,323,138	1,594,315	1,889,768	2,223,310	2,727,299	3,488,569	4,915,624	10,558,632
Hogares	4,116,877	411,688	411,688	411,688	411,688	411,688	411,688	411,688	411,688	411,688	411,685
Ingreso promedio	7,410	1,757	2,580	3,214	3,873	4,590	5,400	6,625	8,474	11,940	25,647
2004											
Nacional											
Ingreso	172,601,161	2,733,082	4,981,683	6,749,860	8,476,151	10,305,077	12,590,016	15,687,194	20,056,414	27,895,983	63,125,700
Hogares	25,845,081	2,584,508	2,584,508	2,584,508	2,584,508	2,584,508	2,584,508	2,584,508	2,584,508	2,584,508	2,584,509
Ingreso promedio	6,678	1,057	1,928	2,612	3,280	3,987	4,871	6,070	7,760	10,794	24,425
Ciudad de México											
Ingreso	35,626,581	701,580	1,056,881	1,351,181	1,643,470	1,974,982	2,391,163	2,946,224	3,785,795	5,373,483	14,401,823
Hogares	5,525,226	552,523	552,523	552,523	552,523	552,523	552,523	552,523	552,523	552,523	552,523
Ingreso promedio	6,448	1,270	1,913	2,445	2,974	3,574	4,328	5,332	6,852	9,725	26,066

Por otro lado, de acuerdo a datos de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) para el periodo 1992-2004, la participación en empleo remunerado vía sueldos, salarios y comisiones, cayó alrededor de 4.2% mientras que para el empleo por cuenta propia (negocios familiares, servicios personales y empleo informal) creció cerca de 21%. (ver gráfica).

Gráfico 1.5 Tasas de Participación en Empleo por Posición en el trabajo Ciudad de México 1992 - 2004



Fuente:

Lo anterior deja claro que, el impacto en los niveles de ingreso para los habitantes de la Ciudad de México, aunado a los niveles crecientes de desocupación han obligado a la búsqueda de alternativas para la generación de recursos económicos para los hogares, de allí que el crecimiento del autoempleo, el empleo informal y el aumento en los niveles de precarización y polarización del trabajo han sido evidentes en los últimos años.

6. Externalidades Negativas, Deseconomías de Aglomeración y Costos Sociales.

El aumento en los niveles de precarización laboral, de desocupación, de empleo informal y de deterioro en los ingresos de los hogares en la Ciudad de México, constituyen evidencia clara de dos de los principales factores responsables en el deterioro del nivel de vida urbano: la falta de planeación urbana y de la concentración derivada de lo anterior, llevada más allá de límites razonables.

Ambos factores representan a su vez dos aspectos distintos del mismo problema de origen respecto a cómo debería entenderse los problemas urbanos, específicamente los de la Ciudad de México, es decir, la adopción de un modelo económico que no ha dado evidencia de dar beneficios suficientes a la población mexicana y particularmente a la de la Ciudad de México, esto es, que las acciones y decisiones derivadas del Programa de Ajuste

Estructural que adoptó el gobierno federal, así como las estrategias seguidas a partir de la apertura tales como la privatización de paraestatales y del sistema bancario, liberalización de mercados, desregulación y “adelgazamiento” del sector público recomendadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, han desembocado en el soslayo de los aspectos territoriales y la planeación inherente, de tal manera que los gobiernos locales, estatales y federal han asumido que las fuerzas del mercado ordenarían sin intervención alguna, cualquier aspecto relacionado con el territorio y el crecimiento urbano, de allí que la nula regulación de instituciones financieras e inmobiliarias hayan provocado la proliferación de asentamientos humanos en zonas periurbanas generalmente sin la infraestructura y equipamiento urbano necesario. Es claro que esta situación ha impactado de manera directa en el incremento de costos sociales, económicos y de urbanización para todos los niveles de autoridad y para los habitantes en general. De este modo, los problemas de naturaleza social, urbana, económica y medioambiental se hacen presentes cada vez con mayor fuerza en las ciudades mexicanas y particularmente en la capital.

Estas medidas han tenido como consecuencia entonces, que los niveles de concentración de las grandes ciudades mexicanas aumenten de manera significativa con los años. Ciertamente la Ciudad de México ya experimentaba desde los años setenta y ochenta, niveles de concentración poblacional excesiva, donde se hicieron presentes externalidades negativas, deseconomías de aglomeración y costos sociales crecientes. El modelo de sustitución de importaciones privilegió el centralismo político y económico de modo que la Ciudad de México se convirtió junto con Monterrey y Guadalajara, en prácticamente el único polo de desarrollo durante muchos años y de allí que los niveles de concentración fueran siempre a la alza.

El cambio de modelo económico sin embargo y como se dijo con anterioridad, tampoco privilegió un crecimiento económico y desarrollo urbano ordenados debido al poco o nulo esfuerzo en los temas de planeación y ordenamiento territorial.

Al mismo tiempo, el diseño e instrumentación de una política a nivel federal de vivienda como la que ha venido proliferando en los dos últimos sexenios, ha contribuido a incrementar los desajustes existentes entre la oferta de los promotores inmobiliarios y la demanda de la población con capacidad de endeudamiento. Por otro lado las políticas del Gobierno del Distrito Federal implementadas con el Bando 2 en el sexenio anterior, no han tenido los resultados esperados, esto es, de acuerdo a los datos más recientes de crecimiento poblacional (Censo Poblacional de 2010 de INEGI) en las delegaciones centrales del Distrito Federal, éstas revirtieron endeblemente el despoblamiento anterior, pero no lo suficiente como para considerar exitosa la política de redensificación en las delegaciones centrales de la ciudad.

Claramente la causa de la ineficacia de esta política se asocia a factores similares a los mencionados en las políticas federales de vivienda, es decir, no se ha considerado adecuadamente el desequilibrio entre oferta y demanda de vivienda por parte de los segmentos de poblaciones capaces de asumir los costos del suelo en las delegaciones centrales de la Ciudad de México, generalmente muy altos, lo que ha derivado en una respuesta casi nula por parte de los capitalinos para repoblar esta zona.

Detrás de esta problemática se esconden otros factores también ignorados y que con claridad son la mejor evidencia de las consecuencias de las deseconomías de aglomeración y de los costos sociales crecientes: al no poder afrontar los costos de vivienda en las partes centrales de la Ciudad de México, la única opción es poblar la periferia, con lo que el proceso de crecimiento horizontal de la ciudad es imparable, con los costos asociados mencionados: precariedad urbana y laboral, demanda creciente de servicios urbanos e ineficiencia para cubrir esa demanda, irregularidad de los predios, invasión de áreas de reserva ecológica o en terrenos no aptos para la urbanización, desempleo y aumento de la economía informal, aumento en los costos de desplazamiento, entre muchos otros, sin mencionar el inminente agotamiento de la reserva territorial para la futura urbanización de la ciudad.

Visualizar el futuro de la ciudad en unos veinte o treinta años resulta difícil debido a la cantidad de factores a considerar. Sin embargo una cosa sí es muy clara: los costos económicos derivan en costos sociales crecientes. Viviendas precarias en ambientes precarios afectan de manera negativa la calidad de vida de sus habitantes, se genera un fuerte desgaste físico para los habitantes, especialmente los de condición económicamente activa, disminuyendo también la calidad de vida familiar con las graves consecuencias que esto conlleva.

7. Competitividad General de la Ciudad.

El concepto de competitividad es uno de los más discutidos e incluso polémicos en la actualidad.

De acuerdo a Cabrero (2007), la competitividad urbana se refiere a *“El proceso de generación y difusión de competencias, a la capacidad de las ciudades para participar en el entorno globalizado, a la posibilidad de las ciudades de crear ambientes propicios para el desarrollo de competitividad de sus agentes económicos”*⁴.

El Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) define la competitividad como *“La capacidad para atraer y retener inversiones y talento”*⁵. Esta definición la aplica indistintamente a regiones, ciudades y entidades federativas.

Para Benzaquen (2010), la competitividad regional es *“La administración de recursos y capacidades para incrementar sostenidamente la productividad empresarial y el bienestar de la población de la región”*⁶. Si bien el autor no menciona el término “urbano” en su propuesta, claramente su definición se adecúa a la medición de capacidades en un espacio territorial.

⁴ Competitividad de las Ciudades Mexicanas 2007, Enrique Cabrero (Coord.), CIDE-SE, 2007

⁵ Reporte de Competitividad Urbana 2010, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO)

⁶ Un Índice Regional de Competitividad para un país, Jorge Benzaquen y otros autores, Revista CEPAL 102, Diciembre de 2010.

De este modo, se ha brindado un considerable número de definiciones de competitividad que en ocasiones privilegian aquellos factores de medición de mayor afinidad en las ideas preconcebidas de quien genera el concepto. Por ejemplo la definición y por lo tanto la medición que realiza el IMCO se orienta de manera enfática a identificar y medir factores de productividad y rentabilidad empresariales así como de aspectos jurídico-administrativos, gobierno, sustentabilidad y seguridad pública para un mejor clima de negocios, tal como las propuestas de la Heritage Foundation o el Banco Mundial, que pretenden medir aquellos temas directamente asociados a la misma rentabilidad empresarial.

La definición de Benzaquen revisa las ideas concebidas por muchos autores e instituciones a nivel internacional, pasando por conceptos y aportes de los primeros economistas clásicos hasta las ideas de Porter sobre las ventajas competitivas y su modelo de diamante, no sin mencionar los esfuerzos del WEF (Foro Económico Mundial por sus siglas en inglés) y del IMD (Instituto Internacional para el Desarrollo de la Capacidad de Gestión por sus siglas en inglés).

La definición de Benzaquen parece tener mayor equilibrio al tomar en cuenta el bienestar de la población como componente básica de medición. Con lo que su propuesta reviste un enfoque no únicamente de negocios sino de capacidad generadora de bienestar social de parte de los gobiernos locales y estatales.

Independientemente de la definición y su enfoque, la Ciudad de México no ha sido evaluada de manera positiva, esto es, se reconoce en casi todos los casos que la capital mexicana no cuenta con los factores de competitividad suficientemente buenos para mantenerse en el primer lugar o el segundo. El IMCO por ejemplo afirma en su versión 2010 que la Ciudad de México se ubica en un rango medio-alto, tercero en la tipología (en la versión anterior se colocaba en el rango alto, segundo en la tipología), es decir, que le concibe como una ciudad media en términos de competitividad y además está a la baja de acuerdo a su mejor posición en la evaluación anterior.

Los principales factores negativos en la obtención de este resultado se asocian a temas de Medio Ambiente (caídas en tasa de reforestación, sobreexplotación de mantos acuíferos y condiciones climáticas extremas), Sociedad (caídas en tasa de dependencia económica, ingreso promedio de la mujer y calidad educativa) y finalmente Gobiernos (caída en facilidad de apertura de un negocio, registro de una propiedad, autonomía fiscal y nivel salarial del gobierno).

Para el índice construido por el CIDE y otras instituciones como la Secretaría de Economía⁷, la Ciudad de México ocupaba el tercer lugar general en competitividad (le anteceden Monterrey y Chihuahua), sin embargo y de acuerdo a los criterios medidos en el índice⁸, únicamente el cuarto componente (Componente urbano-ambiental) la capital tiene

⁷ Competitividad de las Ciudades Mexicanas 2007, Enrique Cabrero (Coord.), CIDE-SE, 2007

⁸ El índice de competitividad urbana propuesto por el CIDE y por la SE contempla la construcción de cuatro componentes: El *componente económico*, donde se miden las capacidades de la estructura económica de cada

un lugar destacado (segundo lugar) mientras que en el resto de componentes claramente la ciudad no ocupa las primeras posiciones, con lo que claramente se indica la poca competitividad de la ciudad respecto al resto del sistema urbano.

En este sentido es claro que ambos índices (IMCO y CIDE-SE) no le otorgan un lugar destacado a la Ciudad de México en varios temas, como la estructura económica, el desempeño institucional y del gobierno local, entre otros. En el caso del CIDE-SE se reconoce únicamente las condiciones de infraestructura y equipamiento urbano con que cuenta la ciudad. Cabe decir que el mismo estudio en su versión de 2003 ubicaba a la Ciudad de México en el cuarto lugar general, por lo que cuatro años después la capital asciende una posición.

Otro esfuerzo en el mismo sentido lo representa la propuesta de la consultora ARegional, quien propuso un índice de competitividad urbana medido en 91 ciudades y 55 zonas metropolitanas a través de 84 variables. Sus resultados ubican a la Ciudad de México en 6° lugar general.

Finalmente se han realizado otras mediciones de competitividad urbana a nivel mundial, por ejemplo la Chinese Academy of Social Sciences⁹ efectuó un ranking de un total de 500 ciudades, que ubica a la Ciudad de México como la más competitiva de las ciudades mexicanas a nivel mundial, dándole el lugar 74. Monterrey ocupa el segundo sitio con el lugar 143, Querétaro el tercero con el lugar 178 y Guadalajara el cuarto con el lugar 180. Es destacable el hecho de que estas cuatro ciudades mexicanas ocupan un lugar importante si se toma en cuenta que fue un estudio entre 500 ciudades a nivel mundial.

Lo más importante entre estos ejercicios de ranking y análisis de factores de competitividad urbana, es que la Ciudad de México, siendo la ciudad de mayor importancia por el peso económico y poblacional que tiene respecto al país, no está ofreciendo las mejores condiciones de competitividad, ni hacia el exterior ni hacia el interior. La Ciudad de México, por el contrario, debe revisar con urgencia cómo sus políticas y tareas no están incidiendo en mejoras lo suficientemente notorias para destacar factores de competitividad.

Algo que lamentablemente apuntala esta visión de pérdida competitiva, son los elementos expuestos anteriormente, donde claramente la Ciudad de México está perdiendo posiciones: desempleo, precarización, economía informal, pérdida salarial, crecimiento sin control, desorden urbano, políticas poco claras y sin rumbo, entre otros, están jugando un papel siniestro para la que debería ser la ciudad más importante de México, no únicamente en términos del producto generado ni de población, sino de capacidades competitivas.

ciudad. El *componente institucional* pretende medir la eficiencia de las condiciones ofrecidas por los gobiernos municipales para el desarrollo de las actividades económicas en las ciudades. El *componente socio-demográfico* se refiere a la competitividad de las ciudades en cuanto a sus características poblacionales y a la estructura social que presentan. Finalmente el *componente urbano-ambiental*, el cual muestra la competitividad de las ciudades en cuanto a condiciones de infraestructura, servicios ofrecidos y equipamiento para el desarrollo de las actividades de las ciudades. Para obtener el índice general se promedian los resultados de los cuatro componentes mencionados.

⁹ Índice Global de Competitividad Urbana 2007-2008, Academia China de Ciencias Sociales.

II. LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL.

1. Evolución y situación actual de las finanzas del Distrito Federal en el marco del Pacto Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal.

Los años recientes han sido para el Distrito Federal de grandes retos en materia de finanzas públicas, en la medida que el modelo económico en el país ha cambiado ha sido lo mismo para el financiamiento de las actividades de la ciudad, pasando de las épocas de gasto público desmesurado y orientado de modo especial a la capital a etapas de mayor disciplina y de un aporte decreciente de recursos de parte de la federación.

Los actuales gobiernos del Distrito Federal han tenido que ir redefiniendo las políticas de ingreso y gasto, que a su vez han implicado una relación no siempre fácil con la federación. Factores principalmente de tipo político han contribuido a esta situación. De hecho, la Ciudad de México siendo el lugar económico más importante del país, mismo que genera alrededor de la cuarta parte del ingreso nacional, no ha obtenido un trato igualitario respecto a otras entidades en materia de distribución de transferencias federales.

Pese a ello, el GDF ha buscado cambiar las condiciones que le permitan contar con los recursos suficientes para continuar con su desarrollo. Cabe decir que el gobierno federal ha dotado de una gran cantidad de recursos financieros al Distrito Federal, pero estos recursos, denominados Aportaciones Federales, que en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) tienen un destino no sujeto a negociación, por lo que la capacidad de las entidades (no únicamente del Distrito Federal) se ve mermada a la hora de adoptar estrategias de desarrollo adecuadas a su contexto específico. Es importante entonces, contar con tales aportaciones federales, pero debe combatirse la creciente dependencia que surge de dichas transferencias.

2. Ingresos y gastos del Gobierno del Distrito Federal.

El Distrito Federal ha tenido que cambiar sus patrones de ingreso y gasto del mismo modo que ha cambiado sus relaciones con el gobierno federal, pasando de un estatus de mayor dependencia a otro de mayor independencia económica. En este sentido, el actual Gobierno del Distrito Federal ha buscado en los últimos años incrementar sus fuentes de financiamiento provenientes de actividades propias. Según cifras del gobierno del actual sexenio (2006-2012) los ingresos propios se habían incrementado en más de 13% hasta el 2010.

Al observar las pautas de ingreso y gasto en la década de los setenta y los ochenta, es evidente que el déficit público en que incurrió el entonces Departamento del Distrito Federal era muy considerable. Las finanzas públicas estaban basadas esencialmente en políticas de gasto público expansivo, apoyadas en endeudamiento y soporte directo del gobierno federal. Todos los periodos en la década de los setentas (salvo el año de 1977) reportaron mayores niveles de gasto público que los ingresos respectivos. El déficit promedio para el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) fue de 16,603 millones de pesos de 2003 (Ver cuadro 2.1). El siguiente sexenio (1976-1982, siendo José López Portillo el presidente en turno) si bien se redujo considerablemente dicho déficit, los balances aún reportaron déficit promedio de 6,920 millones de pesos (base 2003). Cabe

decir que ambos periodos sexenales coinciden con el periodo de mayor expansión y crecimiento de la Ciudad de México (las décadas de los setenta y ochenta), de allí que sea claro que el crecimiento de la ciudad haya sido financiado a través del endeudamiento y los excedentes petroleros que se tradujeron en transferencias federales de las políticas centralistas imperantes. Con el advenimiento del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) llegaron también nuevas políticas de disciplina fiscal y férreo control del gasto público, por lo que el manejo del Distrito Federal también resintió las nuevas medidas de austeridad. En este periodo el déficit se redujo prácticamente a cero, pues el promedio de éste para el periodo fue de 241 millones de pesos.

Al llegar el nuevo sexenio (1988-1994) con Carlos Salinas de Gortari al mando, se consolidaron las políticas de control del gasto público y se mantuvo un superávit presupuestario para el Distrito Federal durante los primeros tres años (1989-1991), mientras que para los tres últimos el déficit en el que se incurrió fue relativamente pequeño, por lo que el promedio en el balance presupuestario, si bien fue deficitario, fue de sólo 236 millones de pesos por lo que se mantuvo en los mismos niveles que el sexenio anterior.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), se dieron cambios fundamentales para la vida política, económica y social en la Ciudad de México, con los que el Distrito Federal pasó de ser una dependencia territorial directa del gobierno federal a una instancia con capacidad de organizar elecciones y con poderes de autonomía casi al mismo nivel que una entidad federativa. El periodo de transición para esta trascendental modificación fue de tres años, de allí que el último jefe del Departamento del Distrito Federal (Óscar Espinosa Villarreal) realizara su gestión únicamente de 1994 a 1997. En 1997 y con el nacimiento del Gobierno del Distrito Federal se dio paso a los procesos de elección democrática de Jefe de Gobierno para la entidad, siendo Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) el primer Jefe de gobierno del Distrito Federal (1997-2000).

En este sentido, es importante separar los dos periodos de transición en el sexenio para determinar el balance en cada gestión. Con Espinosa Villarreal se continuaron las acciones tendientes al control del déficit, por lo que su periodo de tres años se caracterizó por un mantener un superávit anual promedio de 50 millones de pesos (que en realidad logró hasta 1997 puesto que los dos años anteriores de su gestión tuvo en realidad pequeños saldos deficitarios).

Con la gestión del Ingeniero Cárdenas en 1997 se inauguró una etapa muy diferente a las anteriores, en la que la principal preocupación consistió en mantener saldos positivos en el uso de los recursos para el Distrito Federal. De allí que el promedio anual, ahora superavitario, fuera de 6,282 millones de pesos para el periodo del primer Jefe de Gobierno.

En el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006, que coincidió en el primer periodo completo para un Jefe de Gobierno del Distrito Federal) se mantuvieron los saldos positivos con Andrés Manuel López Obrador a la cabeza, siendo únicamente el 2002, su único año con balance deficitario. El promedio anual para el periodo sexenal fue de superávit de 2,025 millones de pesos.

Finalmente, en el actual sexenio (2006-2012) con Felipe Calderón Hinojosa en el gobierno federal y con Marcelo Ebrard Casaubón a la cabeza de la Jefatura de Gobierno, se ha mantenido un saldo superavitario en los tres primeros años de su gestión (2007-2009), con un promedio de 627 millones de pesos.

Lo anterior deja en claro varias cosas importantes, en primer lugar, que la relación presupuestal entre el gobierno federal y el Distrito Federal, ha cambiado en la misma medida que han cambiado las políticas y el modelo económico, que si bien han traído aspectos preocupantes en otros rubros, claramente en los temas de presupuesto se han revertido las viejas prácticas de abuso y descuido en las finanzas públicas de la ciudad. En segundo lugar, también es claro que a partir de 1997 se ha mantenido firme la preocupación y el cuidado en el manejo de los recursos financieros del Distrito Federal, lo que ha consolidado la capacidad de las gestiones desde entonces, para manejar las finanzas públicas de la ciudad en términos generales.

Distrito Federal: Ingresos y Egresos Públicos, 1970-1979 (Datos en millones de pesos de 2003)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Ingresos	25,509	25,763	38,313	46,269	38,846	36,974	32,946	28,664	35,822	43,144
Impuestos	12,336	12,355	14,032	15,961	17,048	18,215	18,598	19,236	21,649	22,829
Participaciones Federales	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Aportaciones Federales	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Derechos	1,348	796	1,775	1,126	1,598	1,214	1,660	924	1,847	1,552
Productos	1,649	1,637	1,638	2,060	2,352	2,408	2,240	2,349	2,065	1,728
Aprovechamientos	4,297	2,841	4,160	2,977	2,969	3,939	4,760	4,605	5,178	3,864
Deuda Pública	5,878	8,134	16,709	24,146	14,879	11,198	5,688	1,549	5,082	13,171
Otros Ingresos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Egresos	41,608	39,266	59,846	73,607	75,817	37,709	32,992	27,081	36,231	50,416
Gastos administrativos	7,589	7,765	11,601	13,725	14,425	15,006	12,234	12,960	13,305	17,332
Obras públicas y fomento	7,282	6,497	13,647	15,964	11,133	8,979	8,308	6,407	15,881	22,237
Transferencias	18,597	17,956	19,698	29,749	35,641	1,388	4,251	4,366	1,789	1,763
Deuda Pública	8,140	7,048	14,900	14,169	14,618	12,335	8,199	3,347	5,257	9,084
Saldo	-16,099	-13,503	-21,532	-27,337	-36,971	-736	-46	1,583	-410	-7,272

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de INEGI

Distrito Federal: Ingresos y Egresos Públicos, 1980-1989 (Datos en millones de pesos de 2003)

Distrito Federal	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ingresos	67,101	68,231	61,950	54,895	60,374	54,391	42,833	42,943	41,111	42,112
Impuestos	7,210	7,894	5,987	3,769	3,567	3,512	2,983	2,101	4,911	6,004
Participaciones Federales	24,759	26,234	24,175	29,086	28,107	25,507	19,389	21,893	26,586	23,242
Aportaciones Federales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Derechos	3,243	3,643	3,878	2,113	2,828	2,256	3,046	2,445	2,059	2,420
Productos	462	672	739	3,357	1,798	971	1,794	3,722	5,407	9,663
Aprovechamientos	3,668	2,202	1,790	555	681	139	9,827	9,865	1,618	668
Deuda Pública	27,759	27,586	25,381	16,016	23,393	22,007	5,794	2,916	529	113
Otros Ingresos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Egresos	66,647	73,991	92,065	54,895	60,366	59,345	42,829	42,934	37,624	38,745
Gastos administrativos	12,138	12,222	12,331	12,453	20,036	19,965	16,919	17,814	17,797	22,070
Obras públicas y fomento	32,468	49,396	42,716	29,006	24,183	20,616	18,028	18,646	14,054	11,537
Transferencias	1,458	97	1,513	6,134	7,336	4,239	2,403	2,819	3,559	4,575
Deuda Pública	20,583	12,276	35,506	7,302	8,810	14,524	5,479	3,655	2,214	563
Saldo	454	-5,760	-30,116	0	8	-4,953	4	8	3,487	3,367

Fuente: Datos tomados de Carola Conde Bonfil, "Finanzas Públicas Metropolitanas", La Ciudad de México en el fin del segundo milenio. Coord. Gustavo Garza.

Distrito Federal: Ingresos y Egresos Públicos, 1990-1999 (Datos en millones de pesos de 2003)

Distrito Federal	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ingresos	50,330	50,865	50,687	57,915	59,856	51,867	56,503	64,783	66,264	59,465
Impuestos	9,310	12,327	14,054	14,802	15,717	12,184	11,873	15,320	12,805	12,860
Participaciones Federales	25,561	25,671	25,364	26,318	24,620	22,087	21,641	26,339	25,045	26,265
Aportaciones Federales	31	3	10	7	28	215	174	1,456	3,381	2,955
Derechos	3,718	4,143	508	5,382	6,458	4,911	4,722	5,379	10,625	11,748
Productos	9,415	7,327	8,571	8,029	7,487	6,684	5,945	6,235	2,514	2,383
Aprovechamientos	1,630	1,109	1,500	1,714	3,281	2,832	2,277	3,551	2,081	1,910
Deuda Pública	664	286	681	1,664	2,265	2,954	9,869	6,503	9,814	1,344
Otros Ingresos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Egresos	47,850	50,778	56,492	58,458	60,857	52,320	56,563	64,119	60,453	54,578
Gastos administrativos	27,666	30,065	33,212	35,010	37,603	33,363	34,254	42,751	39,143	40,016
Obras públicas y fomento	13,432	13,440	14,507	13,310	11,151	7,382	11,861	10,335	7,359	6,564
Transferencias	6,306	6,789	8,399	9,457	10,928	9,743	8,214	7,469	10,751	4,301
Deuda Pública	445	483	374	681	1,176	1,832	2,235	3,564	3,200	3,697
Saldo	2,480	87	-5,805	-543	-1,001	-453	-61	664	5,811	4,887

Fuentes: Periodo 1990-1996: Datos tomados de Carola Conde Bonfil, "Finanzas Públicas Metropolitanas", La Ciudad de México en el fin del segundo milenio. Coord. Gustavo Garza.

Periodo 1997-1999: Elaboración propia a partir de datos de INEGI

Distrito Federal: Ingresos y Egresos Públicos, 2000-2009 (Datos en millones de pesos de 2003)

Distrito Federal	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ingresos	67,250	70,306	73,693	69,852	66,729	69,455	76,061	77,918	83,353	83,843
Impuestos	14,078	15,382	15,205	14,767	13,459	14,806	14,505	14,590	14,460	14,119
Participaciones Federales	28,753	29,749	29,870	27,350	26,670	30,381	35,697	33,387	37,182	32,737
Aportaciones Federales	3,834	6,876	6,546	8,160	8,592	8,574	10,413	9,876	15,184	19,344
Derechos	11,746	10,885	11,464	9,460	10,508	10,339	10,099	10,830	10,061	9,713
Productos	1,518	1,476	969	675	1,188	1,008	1,442	1,422	1,420	1,039
Aprovechamientos	1,470	1,310	1,842	4,058	4,422	4,347	3,467	2,260	3,620	2,811
Deuda Pública	5,852	4,629	7,797	5,382	1,626	0	438	0	1,355	1,367
Otros Ingresos	0	0	0	0	265	0	0	5,553	73	2,715
Egresos	59,102	59,778	74,186	69,656	66,447	69,455	74,423	77,202	82,868	83,163
Gastos administrativos	42,519	41,839	42,084	34,131	28,626	18,238	18,802	20,267	22,703	22,142
Obras públicas y fomento	7,139	6,930	8,276	5,421	8,522	875	1,990	3,439	6,203	5,128
Transferencias	6,011	7,547	21,417	25,321	25,265	46,170	46,960	50,719	51,204	51,329
Deuda Pública	3,433	3,462	2,409	4,782	4,033	4,173	6,670	2,776	2,759	4,563
Saldo	8,148	10,528	-493	196	282	0	1,638	717	485	680

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de INEGI

3. Capacidad de financiamiento (ingresos propios, transferencias y aportaciones federales).

A partir de 1997, con el surgimiento de un Distrito Federal más autónomo y en el contexto de modelo económico más preocupado por el cuidado de los recursos públicos, necesariamente se tuvo que adoptar una estrategia de mayor generación de recursos propios y de la reducción paulatina de transferencias federales.

No obstante, lo anterior no ha resultado fácil para los gobiernos democráticos en el Distrito Federal. A lo largo de este trabajo ha sido evidente que la actividad económica general en la ciudad ha disminuido con el tiempo debido a varios factores abordados previamente: la terciarización de la economía capitalina que se traduce en un desplazamiento de la actividad industrial a otras zonas del país, la poca o nula generación de empleos, el aumento de los niveles de desocupación, el crecimiento de la informalidad y de la precarización laboral en la Ciudad de México, además de la percepción de la poca competitividad de la ciudad respecto a otras, son factores que indiscutiblemente han incidido en los esfuerzo para la generación de nuevos recursos financieros que no provengan de deuda pública ni de fondos de la federación.

En los sexenios de Luis Echeverría y del José López Portillo (1970-1982), las dos grandes fuentes de financiamiento para el Distrito Federal provinieron precisamente de deuda pública y de transferencias federales. Entre ambas fuentes se tenía aproximadamente el 80% de los recursos totales, específicamente los niveles de endeudamiento en ambos sexenios permitían que el 20% anual en promedio de los recursos financieros provinieran de deuda pública. Cabe decir que dichos niveles fueron especialmente elevados a partir de 1980, con porcentajes de más de 40% de deuda para el Distrito Federal. (Ver cuadro 3.1)

Con el cambio de modelo económico y de su inherente política económica en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), el endeudamiento a partir de 1982 cayó a niveles de 13.5% para 1986, de 6.8% para 1987 y de 1.3% para 1988. Para el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) los niveles de endeudamiento para el Distrito Federal tuvieron un promedio anual de 1.7% del total de los recursos. El periodo a cargo de Óscar Espinosa Villarreal (1994-1997) dentro del sexenio de Ernesto Zedillo tuvo un incremento significativo en los niveles de endeudamiento para el Distrito Federal, pasando de 5.7% en 1995 a 10% en 1997.

A partir de la operación en pleno del nuevo gobierno democrático en el Distrito Federal con Cuauhtémoc Cárdenas a la cabeza, los niveles de endeudamiento fueron decreciendo de nuevo de manera paulatina, pasando de 14.8% en 1998 a 8.7% en 2000. Durante el periodo de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) los niveles de endeudamiento promedio al año fueron de 4.6%. Finalmente en el periodo actual (2006-2012), la administración de Marcelo Ebrard ha mantenido los niveles de endeudamiento en 1.1% promedio anual durante los primeros tres años de su gestión.

Lo anterior nuevamente revela el adecuado manejo financiero del Distrito Federal en temas de endeudamiento. Sin embargo en otros temas, el Distrito Federal ha tenido una

trayectoria preocupante en los últimos años. En materia de ingresos propios¹⁰, el Distrito Federal ha perdido fuerza, por ejemplo en 1980 sus ingresos en este rubro fueron de 21.7%, creciendo paulatinamente hasta niveles de 44.5% en 1989. Entre 1990 y 1999 los ingresos propios conseguidos por el Distrito Federal constituyeron alrededor del 48.5%, esto es, aproximadamente la mitad de los ingresos para la entidad. Esta participación cayó entre 2000 y 2009 a 40.9%.

Si se observa la misma importancia de los ingresos propios para el Distrito Federal a partir del nacimiento del Gobierno del Distrito Federal en 1997, durante la gestión de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano se obtuvo una participación promedio anual de 44.6%. En la gestión de Andrés Manuel López Obrador dicha participación promedio cayó a 41.7%. Finalmente la gestión con menos éxito en la generación de ingresos propios es la actual (Marcelo Ebrard), que durante sus primeros tres años de gestión ha mantenido una participación de 38.8%.

La manera de compensar la caída de los ingresos propios en los últimos años ha sido a través de participaciones y aportaciones federales¹¹, si bien no se ha recurrido a un endeudamiento excesivo como antaño sucedía con los gobiernos priistas, también es cierto que la dependencia de recursos de la federación ha sido creciente. Entre 1980 y 1989 las transferencias federales (participaciones y aportaciones) tuvieron niveles de 47.7% anual promedio, entre 1990 y 1999 dichos niveles bajó a 45.5%. Sin embargo entre 2000 y 2009 las transferencias federales crecieron a 55.1%, es decir aumentaron diez puntos porcentuales en la última década.

Al observar las mismas cifras por gestiones de cada gobierno capitalino, la situación es de creciente dependencia. En el periodo de Cuauhtémoc Cárdenas se tuvo una participación en este rubro de 46.8%, misma que creció en la gestión de Andrés Manuel López Obrador con 53.6% y llegó a 60.2% en los tres primeros años de Marcelo Ebrard.

No obstante lo anterior, también es importante decir que, la composición de las transferencias ha tenido un crecimiento muy significativo particularmente en materia de aportaciones federales, esto es, en aquellos recursos proporcionados por la federación pero que tienen propósitos específicos marcados en la LCF, por lo que el GDF no tiene libre decisión sobre el destino de dichos recursos. En el periodo 1998-2000 las participaciones federales tuvieron un promedio de 41.6%, mientras que para el periodo 2001-2006 el promedio de las mismas fue de 42.1% y para el periodo 2007-2009 fue de 42.2%. Lo que

¹⁰ Se considera **Ingresos Propios** todos los recursos obtenidos por **Impuestos** locales, **Derechos** como pago de agua, registro civil, derechos por obras, certificaciones, **Productos** por la venta de venta o arrendamiento de bienes inmuebles propiedad del gobierno local, rendimiento de inversiones, **Aprovechamientos** como multas, recargos, resarcimientos, indemnizaciones por daños a propiedades del gobierno, etc.

¹¹ Las Participaciones Federales se refieren a recursos transferidos que no tienen un destino específico de gasto, por lo que pueden ser empleados para cualquier función de gobierno. Con las Aportaciones Federales los recursos están condicionados a aspectos específicos que determina la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), y son conocidos como “Recursos etiquetados”.

significa que en términos reales, las participaciones federales se han mantenido en los mismos niveles. En cambio, las aportaciones federales tienen una evolución muy diferente, pues para el periodo 1998-2000 su porcentaje en los ingresos del Distrito Federal fue de 5.3%, mientras que para el periodo 2001-2006 fue de 11.5% y en el periodo 2007-2009 el porcentaje creció a 18%.

Con ello, está claro que la dependencia de fondos del gobierno federal es muy significativa y de allí que los gobiernos del Distrito Federal tengan frente a sí un reto muy importante en materia de financiamiento con ingresos propios.

Distrito Federal: Ingresos y Egresos Públicos, 1970-1979 (Estructura Porcentual por rubro)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Ingresos	100									
Impuestos	48.4	48.0	36.6	34.5	43.9	49.3	56.4	67.1	60.4	52.9
Participaciones Federales	ND									
Aportaciones Federales	ND									
Derechos	5.3	3.1	4.6	2.4	4.1	3.3	5.0	3.2	5.2	3.6
Productos	6.5	6.4	4.3	4.5	6.1	6.5	6.8	8.2	5.8	4.0
Aprovechamientos	16.8	11.0	10.9	6.4	7.6	10.7	14.4	16.1	14.5	9.0
Deuda Pública	23.0	31.6	43.6	52.2	38.3	30.3	17.3	5.4	14.2	30.5
Otros Ingresos										
Egresos	100									
Gastos administrativos	18.2	19.8	19.4	18.6	19.0	39.8	37.1	47.9	36.7	34.4
Obras públicas y fomento	17.5	16.5	22.8	21.7	14.7	23.8	25.2	23.7	43.8	44.1
Transferencias	44.7	45.7	32.9	40.4	47.0	3.7	12.9	16.1	4.9	3.5
Deuda Pública	19.6	17.9	24.9	19.2	19.3	32.7	24.9	12.4	14.5	18.0

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de INEGI

Distrito Federal: Ingresos y Egresos Públicos, 1980-1989 (Estructura Porcentual por rubro)

Distrito Federal	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ingresos	100									
Impuestos	10.7	11.6	9.7	6.9	5.9	6.5	7.0	4.9	11.9	14.3
Participaciones Federales	36.9	38.4	39.0	53.0	46.6	46.9	45.3	51.0	64.7	55.2
Aportaciones Federales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Derechos	4.8	5.3	6.3	3.8	4.7	4.1	7.1	5.7	5.0	5.7
Productos	0.7	1.0	1.2	6.1	3.0	1.8	4.2	8.7	13.2	22.9
Aprovechamientos	5.5	3.2	2.9	1.0	1.1	0.3	22.9	23.0	3.9	1.6
Deuda Pública	41.4	40.4	41.0	29.2	38.7	40.5	13.5	6.8	1.3	0.3
Otros Ingresos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Egresos	100									
Gastos administrativos	18.2	16.5	13.4	22.7	33.2	33.6	39.5	41.5	47.3	57.0
Obras públicas y fomento	48.7	66.8	46.4	52.8	40.1	34.7	42.1	43.4	37.4	29.8
Transferencias	2.2	0.1	1.6	11.2	12.2	7.1	5.6	6.6	9.5	11.8
Deuda Pública	30.9	16.6	38.6	13.3	14.6	24.5	12.8	8.5	5.9	1.5

Fuente: Datos tomados de Carola Conde Bonfil, "Finanzas Públicas Metropolitanas", La Ciudad de México en el fin del segundo milenio. Coord. Gustavo Garza.

Distrito Federal: Ingresos y Egresos Públicos, 1990-1999 (Estructura Porcentual por rubro)

Distrito Federal	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ingresos	100									
Impuestos	18.5	24.2	27.7	25.6	26.3	23.5	21.0	23.6	19.3	21.6
Participaciones Federales	50.8	50.5	50.0	45.4	41.1	42.6	38.3	40.7	37.8	44.2
Aportaciones Federales	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.3	2.2	5.1	5.0
Derechos	7.4	8.1	1.0	9.3	10.8	9.5	8.4	8.3	16.0	19.8
Productos	18.7	14.4	16.9	13.9	12.5	12.9	10.5	9.6	3.8	4.0
Aprovechamientos	3.2	2.2	3.0	3.0	5.5	5.5	4.0	5.5	3.1	3.2
Deuda Pública	1.3	0.6	1.3	2.9	3.8	5.7	17.5	10.0	14.8	2.3
Otros Ingresos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Egresos	100									
Gastos administrativos	57.8	59.2	58.8	59.9	61.8	63.8	60.6	66.7	64.7	73.3
Obras públicas y fomento	28.1	26.5	25.7	22.8	18.3	14.1	21.0	16.1	12.2	12.0
Transferencias	13.2	13.4	14.9	16.2	18.0	18.6	14.5	11.6	17.8	7.9
Deuda Pública	0.9	1.0	0.7	1.2	1.9	3.5	4.0	5.6	5.3	6.8

Fuentes: Período 1990-1996: Datos tomados de Carola Conde Bonfil, "Finanzas Públicas Metropolitanas", La Ciudad de México en el fin del segundo milenio. Coord. Gustavo Garza.

Período 1997-1999: Elaboración propia a partir de datos de INEGI

Distrito Federal: Ingresos y Egresos Públicos, 2000-2009 (Estructura Porcentual por rubro)

Distrito Federal	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ingresos	100									
Impuestos	20.9	21.9	20.6	21.1	20.2	21.3	19.1	18.7	17.3	16.8
Participaciones Federales	42.8	42.3	40.5	39.2	40.0	43.7	46.9	42.8	44.6	39.0
Aportaciones Federales	5.7	9.8	8.9	11.7	12.9	12.3	13.7	12.7	18.2	23.1
Derechos	17.5	15.5	15.6	13.5	15.7	14.9	13.3	13.9	12.1	11.6
Productos	2.3	2.1	1.3	1.0	1.8	1.5	1.9	1.8	1.7	1.2
Aprovechamientos	2.2	1.9	2.5	5.8	6.6	6.3	4.6	2.9	4.3	3.4
Deuda Pública	8.7	6.6	10.6	7.7	2.4	0.0	0.6	0.0	1.6	1.6
Otros Ingresos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	7.1	0.1	3.2
Egresos	100									
Gastos administrativos	71.9	70.0	56.7	49.0	43.1	26.3	25.3	26.3	27.4	26.6
Obras públicas y fomento	12.1	11.6	11.2	7.8	12.8	1.3	2.7	4.5	7.5	6.2
Transferencias	10.2	12.6	28.9	36.4	38.0	66.5	63.1	65.7	61.8	61.7
Deuda Pública	5.8	5.8	3.2	6.9	6.1	6.0	9.0	3.6	3.3	5.5

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de INEGI

4. Recursos presupuestales destinados al gasto social en el Distrito Federal

La política social en el Distrito Federal representa uno de los puntos medulares en la propuesta de gobierno del partido en el poder, siendo una de las principales banderas políticas de éste, es claro que la problemática social debe ser atendida como uno de los ejes principales.

En la gestión de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (1997-2000), siendo éste el primer gobierno del Distrito Federal elegido democráticamente después de la reforma política de 1997, se propuso la elaboración de una política social cuyo diseño involucrara no sólo a funcionarios de gobierno, asambleístas y legisladores, sino también a organizaciones sociales y privadas, expertos, investigadores y académicos, funcionarios federales, funcionarios delegacionales y otros actores sociales, resultando un documento altamente consensuado. Es en este sentido que se tenía por objeto “la superación del grave deterioro social... a través de una política social integral, basada en una política económica orientada al crecimiento sustentable con equidad, construir un nuevo paradigma para la política social y enfatizar en el desarrollo de instrumentos de corresponsabilidad gobierno-sociedad”. Sin embargo, el reducido tiempo de acción, las restricciones presupuestales aunadas a las “limitaciones de la orientación central de la política económica del país” y la enorme cantidad de personas atraídas por la gran concentración efectiva de servicios sociales públicos en la ciudad, que no obstante resultaban ya insuficientes para atender a tal demanda, fueron retos que no pudieron enfrentarse en una administración de tres años.

Resulta indispensable señalar que, hasta 1998, la existencia de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social concentró toda la acción gubernamental para la ciudad en materia de desarrollo social y como resultado del proceso de descentralización iniciado en 1997, esta dependencia adquirió un tamaño administrativamente inmanejable.

Es en este contexto que, en Enero de 1999, entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y, en agosto del mismo año, el nuevo Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Estas disposiciones separaron las responsabilidades concernientes al ámbito de la salud y crearon una Secretaría especializada, dejando a la Secretaría de Desarrollo Social la atención de “las materias relativas a desarrollo social, alimentación, educación, promoción de la equidad, cultura, deporte, recreación, administración de zoológicos e información social”. Este reglamento disponía que, dentro de la estructura funcional de la Secretaría, se crearan las direcciones generales de Asuntos Educativos, la de Servicios Comunitarios Integrados, la de Equidad y Desarrollo Social, que existía desde agosto de 1998, y la de Zoológicos de la ciudad de México. Asimismo, la Secretaría regulaba el funcionamiento del Servicio Público de Localización Telefónica, el Instituto de Cultura de la ciudad de México y el Instituto del Deporte, organismos desconcentrados.

Para la gestión de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), desde la formulación del Programa General de Desarrollo 2000–2006, se establecieron los principios, los objetivos y estrategias rectoras que orientaron el diseño institucional, organizativo y programático del gobierno de la ciudad. Bajo el lema “Primero los pobres”, se planteó que el gobierno se

apegara a dos principios generales: un gobierno promotor y un gobierno socialmente responsable:

“Como gobierno socialmente responsable, centraremos la atención en la política de desarrollo social. Orientaremos los mayores esfuerzos a frenar el deterioro en las condiciones de vida que afectan a la mayoría de los habitantes del Distrito Federal. Reformaremos para ello el gobierno y la administración, buscando erradicar el dispendio, el gasto innecesario, la corrupción y la evasión fiscal. Los recursos así liberados se orientarán al desarrollo social y la lucha contra la pobreza”.

Con esta visión, la política social se constituyó en el eje articulador de los objetivos y programas del gobierno de la ciudad de México, para frenar el empobrecimiento de la población y disminuir las desigualdades sociales:

“Estamos convencidos de que es obligación nuestra atender prioritariamente y sin distinción a toda persona que por su condición de pobreza o su situación de vulnerabilidad, así lo requiera. Se tomarán medidas para que el presupuesto se oriente a la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda popular. Nuestra atención se dirigirá sobre todo a aquellos que han sufrido el abandono y la desprotección crónica. En esa estrategia, se dará preferencia a los niños, los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores, los indígenas, las personas con distinta capacidad y los indigentes”.

Estas prioridades se reflejaron en una política de austeridad general que buscó desde el inicio de la administración liberar recursos a favor del desarrollo social. De esta forma, se pudo incrementar a lo largo del periodo 2001 el gasto en desarrollo social en términos reales y en relación con el gasto programable ejercido por el gobierno del Distrito Federal.

Gobierno del Distrito Federal: Gasto Social 2001-2006
(miles de pesos de 2002)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto Total GDF	70,105,161	75,227,562	73,706,821	72,734,108	77,122,852	79,502,577
Gasto Programable	66,321,272	72,618,128	68,478,221	68,176,049	72,356,708	72,670,605
Total Gasto Social	12,035,293	14,863,026	14,279,657	16,543,600	17,364,678	17,808,091
% del Gasto Total	17%	20%	19%	23%	23%	22%
% del Gasto Programable	18%	20%	21%	24%	24%	25%

Fuente: Cuentas Públicas del Gobierno del Distrito Federal, 2001-2005 y presupuesto original para el año 2006.

Cuadro 4.1

Para el año 2007, ya en la gestión de Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2012), el gasto social del Distrito Federal, conforme a la definición del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social, ascendía a \$ 33,159,566,862.06, lo cual constituyó el 33.9% del presupuesto de la Ciudad. De esta cifra, el presupuesto aplicado directamente por el Gobierno del Distrito

Federal es de \$ 23,351,144,048.06, lo cual representa el 23.9% del presupuesto de la Ciudad. Al presupuesto de gasto social 2007 se agregan los recursos estimados como subsidios al transporte, al consumo de agua y los apoyo fiscales que realiza el GDF a favor de contribuyentes en condiciones especiales con son los jubilados, pensionados por cesantía en edad avanzada, Instituciones de Asistencia Privada, que en total suman \$ 9,808,422,814.00.

TOTAL DEL GASTO SOCIAL 2007

TIPO DE ORGANISMO	PRESUPUESTO	%
SECTOR CENTRAL	10,052,437,578.00	30.3
DESCENTRALIZADOS	7,398,524,786.00	22.3
AUTÓNOMOS	705,173,946.00	2.1
DELEGACIONES	5,195,007,738.06	15.7
SUBSIDIOS DEL GDF	9,808,422,814.00	29.6
TOTAL	33,159,566,862.06	100.0

Es importante decir que el eje de los programas sociales del GDF durante la administración de Andrés Manuel López Obrador lo constituyó el Programa Integrado Territorial que para el año 2006 tuvo una inversión de 6,416,836,200 pesos, desglosados de la siguiente manera:

PROGRAMA INTEGRADO TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL, 2006

PROGRAMAS	ACCIONES / BENEFICIARIOS	MONTOS DEL PERIODO (MILES DE PESOS)
Pensión alimentaria Universal a Adultos Mayores	14,500 personas adicionales en el periodo, con un total acumulado de 390 mil 500 beneficiarios	3,340,969.2
Becas a personas con discapacidad	Continuidad de los apoyos a 70 mil 688 personas	613,289.1
Becas a niñas y niños hijos de madres solteras	Continuidad de los apoyos a 17 mil 804 menores	154,467.5
Desayunos escolares	114.6 millones de desayunos en el periodo para 674 mil alumnos en escuelas públicas	373,980.6
Vivienda en conjunto y mejoramiento en lote familiar	2,756 acciones de vivienda en conjunto y 12,026 acciones de mejoramiento de vivienda; con un total en el periodo de 14,782 acciones realizadas.	1,532,344.3
Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social	723 unidades habitacionales apoyadas en el periodo	89,308.8
Créditos para el autoempleo	19 mil 937 microcréditos y 630 créditos MyPES con un total de 20 mil 567 créditos en el periodo	99,777.5 (microcréditos) y 34,552.5 (Créditos MyPes)
Apoyo a la Producción Rural	1,731 proyectos apoyados en zonas rurales y de suelo de conservación	107,978.8
Programa de apoyo al empleo	14 mil 420 personas apoyadas en el periodo	70,167.9
TOTAL		6,416,836.2

Fuente: Gobierno del Distrito Federal. Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial, 2006.

Nota: Este informe corresponde al periodo agosto de 2005 al mes de agosto de 2006.

Cuadro 4.3

El Gobierno de Marcelo Ebrard, recogiendo la experiencia positiva del PIT, incorporó nuevos programas para dar forma al Programa Equidad en la Ciudad que para 2007 solicitó a la Asamblea recursos por 7,703,544 millones de pesos lo que representa un incremento de 1,286,707.80 millones de pesos, esto es, el 20% respecto del presupuesto PIT 2006.

**PROGRAMA DE EQUIDAD EN LA CIUDAD 2007
(INVERSIÓN Y FINANCIAMIENTO)**

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	PROYECTO 2007 METAS	
		FÍSICA	FINANCIERA
1. Adultos Mayores	Persona	420,000	3,707,963
2. Vivienda Nueva	Apoyo	3,390	614,457
3. Ampliación y Rehabilitación de Vivienda	Crédito	17,752	927,483
4. Apoyo al Empleo	Persona	8,086	50,081
5. Créditos a Microempresarios		20,500	110,000
Microcréditos	Microcrédito	20,000	80,000
MYPES	Crédito	500	30,000
6. Apoyo a la Producción Rural		1,176	112,601
PIEPS	Proyecto	873	48,526
FOCOMDES	Convenio	295	55,000
Alianza	Programa	7	8,045
Desarrollo Forestal	Programa	1	1,030
7. Niños y Niñas en Condición de Pobreza y Vulnerabilidad	Beca	19,804	178,503
8. Desayunos Escolares	Raciones	114,000,000	349,917
9. Rescate de Unidades Habitacionales	Unidad	671	75,532
10. Personas con Discapacidad	Persona	70,688	642,554
11. Becas a Estudiantes de nivel Media Superior	Beca	5,932	54,000
12. Otorgar Uniformes Escolares	Paquete	1,875,000	450,000

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	PROYECTO 2007 METAS	
		FÍSICA	FINANCIERA
13. Otorgar Útiles Escolares	Paquete	1,400,000	80,000
14. Otorgar Libros de Texto Gratuitos	Ejemplar	500,000	13,000
15. Programa de Mastografías	Estudio	125,000	50,000
16. Programa de Impulso Joven	Joven	2,600	13,636
17. Apoyar a Jóvenes por Empleos Temporales	Joven	1,200	1,818
18. Apoyar a Consumidores de Leche Liconsa	Apoyo	2,620,000	262,000
19. Otorgar créditos para la Comercialización de Productos Rurales	Apoyo	200	10,000
TOTAL			7,703,544

Cuadro 4.4

Para el año 2008 el Gasto Social de la Ciudad, conforme a la definición del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social, ascendió a \$38,780,609,706 lo cual constituye el 35.17% del presupuesto de la Ciudad. De esta cifra, el presupuesto aplicado directamente por el Gobierno de la Ciudad es de \$ 28,435,666,164 lo cual representa el 25.79% del presupuesto de la Ciudad. Utilizando la misma metodología, el gasto social en el año 2007 fue de \$ 33,159,566,862.06 lo que significa que entre el 2007 y el 2008 el gasto social creció en 5,621,042,843.94 pesos, lo que equivale a un crecimiento nominal de 16.95%.

Al presupuesto de gasto social 2008 se agregaron los recursos estimados como subsidios al transporte, al consumo de agua y los apoyo fiscales que realiza el GDF a favor de contribuyentes en condiciones especiales como son los jubilados, pensionados por cesantía en edad avanzada, Instituciones de Asistencia Privada, que en total suman \$ 10,344,943,542. De esta forma, el Gasto Social se distribuye de manera equitativa, entre los distintos organismos, instancias y niveles de gobierno, como se puede apreciar en la estructura porcentual del siguiente cuadro:

Total del Gasto Social 2008

TIPO DE ORGANISMO	PRESUPUESTO	Estructura %
SECTOR CENTRAL	11,382,090,352	29
DESCENTRALIZADOS	9,031,774,168	23
AUTÓNOMOS	729,051,644	2
DELEGACIONES	7,292,750,000	19
SUBSIDIOS DEL GDF *	10,344,943,542	27
TOTAL	38,780,609,706	100

Cuadro 4.5

5. Políticas de subsidios en precios y tarifas de servicios públicos con efecto social

Como parte de la política social implementada por el Gobierno del Distrito Federal, los mecanismos para la implementación de dichas políticas se ha hecho a través del diseño de una diversidad de programas que buscan beneficiar a los distintos grupos sociales vulnerables habitantes en el Distrito Federal. Estos mecanismos por regla general consisten la aplicación de subsidios a precios y tarifas en servicios públicos de alta incidencia social, por ejemplo los costos del transporte público o bien, aplicación de programas orientados a la integración familiar, apoyo a madres solteras, grupos vulnerables y familias en materia de educación y alimentación, por mencionar algunos.

Para los gobiernos del Distrito Federal a partir del año 1997, la política social ha tenido un significado especial y así lo han hecho sentir a los habitantes. Cada gobierno ha impreso su sello específico aunque los programas y políticas aplicadas son muy similares. Durante la gestión de Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000) la mayoría de políticas sociales se canalizaron a través de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social dado el poco tiempo y margen de maniobra con que contaba su administración (de solamente tres años). De allí que Cárdenas en realidad fuera el gestor de la política social en el Distrito Federal, pero no el que implementó la política social en toda su fuerza. Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) logró consolidar en su periodo tales políticas a través de nuevos programas y acciones como las pensiones a adultos mayores (que posteriormente fueran imitados por el Gobierno Federal), apoyo de útiles escolares, gratuidad en servicios médicos a grupos vulnerables, entre otros.

En la gestión de Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2012) se reprodujo en muy buena medida el modelo de política social del periodo anterior, implementando programas sociales similares a los de su antecesor, algunos de éstos son: Atención a personas con discapacidad, Atención a madres solteras, Entrega de desayunos escolares, Entrega de útiles escolares, Entrega de libros de texto gratuito de secundaria, Sistema de Bachillerato del GDF, Atención a indígenas y adultos mayores, etc.

Cada uno de estos y el resto de programas han usado como mecanismo principal, el subsidio en tarifas, entrega en especie o entrega de apoyos económicos. En el cuadro 5.1 se puede observar algunos de los más importantes programas sociales de este periodo y sus mecanismos de funcionamiento.

NOMBRE DEL PROGRAMA	DESCRIPCION DEL PROGRAMA	OBJETIVOS	MECANISMOS	MONTO
Atención a Personas con discapacidad	Dignificación de las personas con discapacidad apoyándolos con implementos y aparatos ortopédicos, así como rehabilitación y cirugías para los ojos.	Promover e impulsar una cultura de equidad, respeto y no discriminación a través de acciones que fomenten y posibiliten el Desarrollo y la prevención.	1. El interesado ingresa solicitud 2. Se realiza estudio socioeconómico y visita domiciliaria 3. Notificación sobre la procedencia o no del otorgamiento del apoyo.	Apoyo económico de \$ 787.50 mensuales a 81,337 personas mostrando un incremento en los últimos 4 años de un 15%
Atención a Madres Solteras	Dar un Apoyo Alimentario mensual a las madres solas de escasos recursos residentes en el Distrito Federal, cuyos hijos sean menores de 15 años.	Lograr que las madres solteras mejoren sus condiciones de vida, proporcionando a sus hijos mayor seguridad y la posibilidad de estudiar en planteles de Educación Básica, evitando la deserción escolar, así como garantizar la asistencia médica gratuita.	1. Ser madre soltera estudiante, divorciada, viuda o separada. 2. Vivir en condiciones de alta y muy alta marginalidad. 3. Estar estudiando en alguna institución de gobierno o tener hijos inscritos en primaria o secundaria pública. 4. Acreditar estudio socio-económico de la visita domiciliaria. 5. No laborar en dependencias del Gobierno del Distrito Federal. 6. No recibir la Beca para Madres Solteras que otorga el Gobierno del D.F. 7. Solicitar por escrito vía CESAC la beca.	
Entrega de Desayunos Escolares	Proporcionar alimentación a niños y niñas de Escuelas Oficiales	Proporcionar alimentación a niños y niñas de Escuelas Oficiales (Inicial, preescolar, primaria y Escuelas Especiales), de escasos recursos con el fin de ayudar a su mejor crecimiento.	1. En las Escuelas oficiales se nombrará un encargado o vocal para llevar a cabo el programa durante un ciclo escolar 2. Los padres o tutores harán una "Carta Compromiso", con el fin de incorporar a sus hijos al programa. 3. El Director (a) debe elaborar el formato D-1 "Solicitud de Incorporación al Programa de Desayunos Escolares" para enviar al DIF_DF. 4. En un lapso de una a dos semanas el DIF_DF hará entrega de los desayunos	Entregado a 720,00 menores de 3,000 Escuelas Públicas
Rescate de Unidades Habitacionales	Entrega de Recursos presupuestales con el fin de prevenir el deterioro de Unidades Habitacionales	Revertir el deterioro de las Unidades Habitacionales en una coparticipación entre ciudadanos y gobierno.	1. Entrega de recursos para mejoramiento de Áreas Comunes 2. Distribución equitativa en cada Unidad Habitacional, dependiendo del número de viviendas. 3. Vigilancia para la correcta aplicación de los Recursos	
Entrega de Útiles Escolares	Entrega de Vales para útiles escolares a niños y niñas de nivel Básico.	Hacer que los niños y las niñas cuenten con lo necesario para continuar con sus estudios.	1. Ser estudiante de nivel Básico 2. Ser habitante del Distrito Federal	Entregado a 1.2 millones de niños y niñas, beneficiando a 2,342 papelerías proveedora de útiles escolares
Entrega de Libros de Texto Gratuito a estudiantes de secundaria	Entrega de libros de texto a estudiantes de Secundaria.	Evitar la deserción escolar por falta de recursos.	Se entregan libros de texto a estudiantes de secundaria y al término del ciclo escolar lo regresan para ser utilizados por las siguientes dos generaciones.	

Cuadro 5.1

NOMBRE DEL PROGRAMA	DESCRIPCION DEL PROGRAMA	OBJETIVOS	MECANISMOS	MONTO
Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas	Actividades orientadas a mejorar la estructura físicas de las escuelas a nivel básico así como Bibliotecas y Centros de Atención Infantil.	Mantener el buen funcionamiento de Escuelas a Nivel Básico, Bibliotecas y Centros de Atención Infantil	Elabora una solicitud a la Dirección de Planeación de la Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal	
Acciones de Fomento al Deporte	Apoyar a deportistas ofreciendo espacios físicos con la finalidad de practicar el deporte, así como brindar atención, seguimiento y evaluación médica a deportistas registrados en el Sistema Nacional del Deporte.	Fomentar la activación física en las delegaciones con apoyos económicos	1. Ser deportista 2. Solicitar y llenar formato de inscripción al Programa de becas y estímulos deportivos 3. Seguir lineamiento de CONADE y participar en las Olimpiadas Nacionales 4. Participar activamente en la delegación política correspondiente 5. Haber obtenido medallas	
Acciones de Perspectiva de Género	Apoyar el cumplimiento de los programas, proyectos, acciones y convenios para la igualdad entre mujeres y hombres.	Fomentar una cultura de equidad de genero entre los habitantes del Distrito Federal	A través de vigilar el cumplimiento de Leyes y Políticas de Igualdad de Genero	
Centros DIF, Centros de Día y Estancias Infantiles	El DIF busca ayudar a personas de escasos recursos en relación al cuidado de sus hijos a través de sus Centros Comunitarios DIF- DF, Centros de asistencia infantiles, consultorios, unidades médicas y odontológicas.	Operar programas para el mejoramiento de las familias y las comunidades vulnerables	1. Otorgamiento de Becas a niños y niñas en condiciones de pobreza 2. Creación de los CAIC para niños que no pueden ser atendido en el Jardín de Niños Oficial 3. Asesoría Jurídica en materia de Tutela 4. Ofrece actividades culturales, deportivas y recreativas 5. Ofrece servicios comunitarios, de capacitación, de salud y educativos.	
Programa de Prevención y Atención al Maltrato Infantil	Mediante pláticas y talleres los niños, las niñas y los jóvenes serán capaces de identificar el maltrato y abuso sexual infantil.	Tratar de erradicar el maltrato y abuso sexual infantil denunciando ante las instancias correspondientes.	1. Se captan reportes por maltrato infantil por medio escrito, telefónico o personal, a través de las instituciones correspondientes. 2. Se asignará a una trabajadora social, misma que realizará visitas domiciliarias sin previo aviso. 3. Implementar un plan social en el vínculo familiar con el fin de modificar las prácticas violentas de educación. 4. Asistencia social especializada en base a las necesidades de la familia. 5. Asistencia jurídica a los responsables de niños, niñas y jóvenes, con el fin de resolver problemas de tipo legal. 6. En caso de detectar riesgos se canalizarán a la autoridad correspondiente.	
Programa de Atención y Prevención de Violencia Familiar	Ayudar a las mujeres a identificar y erradicar la violencia familiar a través de Unidades de Atención y Prevención.	Establecer lineamientos y políticas que permitan aplicar la Ley de Prevención y Asistencia de la Violencia Familiar, con el fin de erradicarla mediante	1. Desarrollar programas preventivos con el fin de establecer relaciones familiares sanas y dignas. 2. Organización de cursos y talleres	
Albergue para mujeres que viven violencia familiar	Creación de albergues para brindar refugio a mujeres e hijos que sufren de violencia familiar.	Dar atención de manera integral y multidisciplinaria a mujeres que viven violencia familiar, con el fin de mejorar su calidad de vida y la de sus hijos.	1. Fortalecer la autonomía y poder de decisión de las mujeres dentro de los albergues 2. Dar orientación y apoyo jurídico a las mujeres 3. Reincorporar a las mujeres a la vida social	
Sistema de Bachillerato del GDF				Becas de \$ 500 a \$ 700 mensuales variables dependiendo el desempeño escolar entregado a 195,044 alumnos, extendiéndose a los egresados durante el 1er. Año de Educación Superior

Cuadro 5.1 (cont.)

6. Margen de maniobra del Gobierno del Distrito Federal para el financiamiento e instrumentación de su política social

La capacidad financiera del Gobierno del Distrito Federal ha variado con el tiempo y ha ido en función del fortalecimiento de algunos rubros en detrimento de otros igualmente importantes. Es claro que el Distrito Federal y particularmente el Gobierno del Distrito Federal con sus gestiones a partir de 1997, han hecho importantes esfuerzos por tener buenas cifras en materia de endeudamiento, generación de ingresos propios e independencia financiera de transferencias federales.

Lamentablemente no ha sido posible avanzar en todos los rubros. Por un lado se ha logrado contener los niveles de endeudamiento de los años setenta y ochenta, lo que ha contribuido a un manejo más sano de las finanzas públicas del Distrito Federal, sin embargo la dependencia de las transferencias federales no solamente no ha sido menor sino que ha aumentado muy especialmente en los últimos dos periodos (2000-2006 y 2006 hasta 2009), al mismo tiempo la generación de ingresos propios ha caído con el tiempo reforzando la dependencia de este tipo de recursos.

De allí que el margen de maniobra que tiene el Gobierno del Distrito Federal, particularmente en el impulso de su política y gasto social se vea fuertemente comprometido, nuevamente, el margen depende casi en su totalidad de las transferencias del gobierno federal.

Lo anterior queda muy claro al observar los datos del cuadro 6.1 (Indicadores de la Gestión Financiera para el Distrito Federal 1970-2009). Puede observarse que el Balance Financiero Absoluto y el Balance Financiero Relativo¹² han sido deficitarios en prácticamente toda la década de los años ochenta y noventa (salvo los años 1988 a 1990). A partir de las jefaturas de gobierno, la situación ha sido variable pero predominantemente con balance deficitario (salvo de 2000 a 2001 y de 2005 a 2007). Lo que claramente es indicio de que el endeudamiento, si bien se ha necesitado menos que en otros tiempos, aún es necesario para cubrir la totalidad del gasto público.

Referente a la Capacidad Financiera Administrativa¹³, puede observarse que se dieron niveles significativamente deficitarios en los años noventa y hasta el año 2003. A partir del 2004 la situación fue revertida paulatinamente. Lo anterior significa que los ingresos propios han crecido en términos reales, al menos lo suficiente para cubrir los gastos básicos de la administración local, esto es, sueldos y salarios del personal y otros gastos corrientes.

¹² El Balance Financiero Absoluto denota la capacidad de cubrir los gastos públicos sin recurrir al endeudamiento, de este modo si da como resultado superávit implica capacidad suficiente para cubrir el gasto público mencionado. La idea del Balance Financiero Relativo es similar, pero medida en porcentajes y se calcula mediante el porcentaje del gasto en relación con el monto de la deuda pública.

¹³ La Capacidad Financiera Administrativa muestra la posibilidad que tienen los Ingresos Propios para el financiamiento del gasto corriente local. El déficit en este renglón implica que dichos ingresos no son suficientes ni siquiera para cubrir los sueldos y salarios del personal ocupado en la administración pública de referencia.

Sin embargo, el índice de Dependencia Financiera¹⁴ indica un creciente nivel de dependencia en los últimos años. De 1990 a 1997 el índice promedio de Dependencia fue de 45. Para la gestión de Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000) el mismo índice fue de 52. En la etapa de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) el índice se incrementó a 55. Finalmente para los tres primeros años de Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2009) el índice de Dependencia Financiera fue de 61.

Como se dijo con anterioridad, los niveles crecientes dependencia de recursos financieros de la federación en combinación con la caída sostenida en los ingresos propios, son los principales factores que reducen el margen de maniobra para que el gobierno de la ciudad financie sus actividades, no solamente las de índole social sino de cualquier naturaleza. Otro dato significativo en el mismo sentido es, como se comentó antes, el nivel de Participaciones Federales se ha mantenido prácticamente en los mismos niveles desde el inicio de las Jefaturas de Gobierno, esto es, en promedio de 42% anual respecto a los ingresos totales. No obstante las Aportaciones Federales sí han crecido significativamente, siendo entre 1998 y 2000 de 5.3%, de 11.5% para el periodo 2001-2006 y de 18% en el periodo 2007-2009. Si se toma en cuenta que dichas Aportaciones son recursos “etiquetados” esto es, que tienen un destino específico sin que el GDF tenga facultades para emplear los recursos en otro destino, ello refuerza la dependencia de fondos del gobierno federal, reduciendo aún más el margen de maniobra del Gobierno del Distrito Federal en funciones.

¹⁴ El índice de Dependencia Financiera mide la proporción en que las transferencias federales cubren el gasto público local. En la medida en que se pretende fortalecer al municipio, delegación política o entidad federativa incrementando dichas participaciones en vez de otorgarles potestad tributaria sobre algunos impuestos, los recursos con que cuentan son cuantitativamente mayores pero también es mayor la dependencia del nivel superior que otorgó la transferencia.

Distrito Federal: Indicadores de la Gestión Financiera, 1970-1979 (Datos en miles de pesos de 2003 y en porcentajes)										
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Balance Financiero Absoluto	-21,978	-21,637	-38,241	-51,483	-51,850	-11,934	-5,734	34	-5,492	-20,
Balance Financiero Relativo	-112	-123	-177	-233	-216	-46	-21	0	-18	
Capacidad Financiera Administrativa	12,041	9,865	10,003	8,398	9,542	10,769	15,024	14,154	17,435	12,
Dependencia Financiera (%)	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de INEGI

Distrito Federal: Indicadores de la Gestión Financiera, 1980-1989 (Datos en miles de pesos de 2003 y en porcentajes)										
Distrito Federal	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Balance Financiero Absoluto	-27,305	-33,347	-55,496	-16,016	-23,385	-26,960	-5,790	-2,907	2,958	3,
Balance Financiero Relativo	-69	-82	-152	-41	-63	-83	-16	-7	7	
Capacidad Financiera Administrativa	2,445	2,189	63	-2,659	-11,163	-13,087	731	319	-3,802	-3,
Dependencia Financiera (%)	37	35	26	53	47	43	45	51	71	

Fuente: Datos tomados de Carola Conde Bonfil, "Finanzas Públicas Metropolitanas", La Ciudad de México en el fin del segundo milenio. Coord. Gustavo Garza.

Distrito Federal: Indicadores de la Gestión Financiera, 1990-1999 (Datos en miles de pesos de 2003 y en porcentajes)										
Distrito Federal	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Balance Financiero Absoluto	1,817	-199	-6,486	-2,207	-3,266	-3,407	-9,930	-5,838	-4,003	3,
Balance Financiero Relativo	4	-0.4	-13	-4	-6	-7	-21	-10	-7	
Capacidad Financiera Administrativa	-3,592	-5,159	-8,579	-5,084	-4,659	-6,752	-9,436	-12,266	-11,119	-11,
Dependencia Financiera (%)	53	51	45	45	41	43	39	43	47	

Fuentes: Período 1990-1996: Datos tomados de Carola Conde Bonfil, "Finanzas Públicas Metropolitanas", La Ciudad de México en el fin del segundo milenio. Coord. Gustavo Garza.
Período 1997-1999: Elaboración propia a partir de datos de INEGI

Distrito Federal: Indicadores de la Gestión Financiera, 2000-2009 (Datos en miles de pesos de 2003 y en porcentajes)										
Distrito Federal	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Balance Financiero Absoluto	2,297	5,899	-8,290	-5,186	-1,344	0	1,200	717	-870	-
Balance Financiero Relativo	4	9	-13	-8	-2	0	2	1	-1	
Capacidad Financiera Administrativa	-13,708	-12,786	-12,603	-5,171	950	12,263	10,712	8,835	6,858	5,
Dependencia Financiera (%)	55	61	49	51	53	56	62	56	63	

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de INEGI

Cuadro 6.1

7. Retos de la Ciudad en materia de finanzas públicas

De acuerdo a los datos aportados en el presente trabajo, es claro que el Gobierno del Distrito Federal debe trabajar con celeridad en varios aspectos. Si bien, como se dijo con anterioridad, ha logrado revertir la perniciosa dependencia del financiamiento por medio de empréstitos, también es claro que existen otros rubros muy preocupantes en los que se debe enfocar los esfuerzos:

- 1) La creciente dependencia de los fondos del gobierno federal: Ciertamente en el Distrito Federal se genera aproximadamente \$ 0.20 de cada peso de ingreso en el

país y por ello pareciera injusto que no se le permita mayor financiamiento de parte de la federación, no obstante también es cierto que una entidad tan importante como el Distrito Federal, donde se aloja la ciudad más importante del país (la Ciudad de México) tiene los suficientes recursos y elementos para la autosuficiencia y la elevación de los niveles de competitividad urbana. El creciente nivel de Aportaciones Federales únicamente supedita y encadena acciones que deberían ser de total competencia de la capital y de sus gobernantes.

- 2) Se debe rediseñar la política de recaudación y generación de ingresos propios para revertir la tendencia decreciente existente. Existen muchos rubros donde el gobierno de la ciudad puede y debe poner atención, por ejemplo en temas como el cobro de agua, multas de tránsito, entre otros.
- 3) Las finanzas públicas en el Distrito Federal están necesariamente conectadas con la actividad económica de la ciudad. En la medida que la política de impulso a la actividad económica, particularmente la de tipo industrial que como se ha visto se ha deteriorado con el tiempo, en la misma medida los ingresos propios se incrementarán paulatinamente.
- 4) En el mismo sentido, debe acelerarse la inversión productiva en la ciudad a fin de contribuir a la generación de ingresos propios y empleo que a su vez desencadene ciclos económicos en ascenso que deriven en mayores ingresos para las familias y el gobierno capitalino.
- 5) Se debe acelerar el proceso de modernización de catastro a fin de contar con un sistema eficiente y moderno de recaudación de impuesto predial que coadyuve al incremento de los ingresos propios.

III. LA DEMOGRAFÍA Y EL ESPACIO

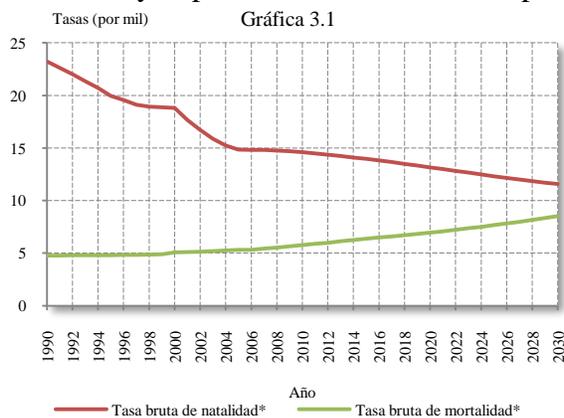
1. Transición demográfica y epidemiológica de la Ciudad de México

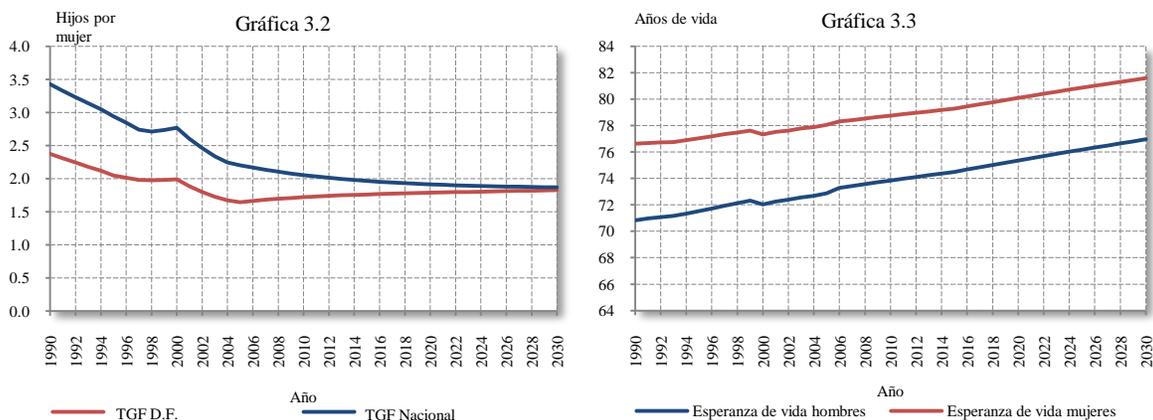
En términos demográficos dos de los procesos que han tenido un gran impacto en el desarrollo social, tanto para la ciudad de México como para el resto del país, han sido el proceso de transición demográfica y el proceso de transición epidemiológica. El primero de estos, alude al paso de altos niveles de natalidad y de mortalidad sin control, a bajos niveles controlados; mientras que el segundo hace referencia a un cambio en los patrones de salud y enfermedad, pasando de patologías infecciosas como causas principales de muerte al predominio de enfermedades crónicas degenerativas.

En la ciudad de México, así como en el resto del país, se han identificado tres etapas en el proceso de transición demográfica. La primera de estas, se inició tras el fin de la revolución mexicana, y se caracterizó por presentar tasas de mortalidad en rápido descenso, tasas de natalidad relativamente constantes e incluso ascendentes entre 1945 y 1960, y un aumento acelerado en la esperanza de vida. Esta etapa coincide con las mayores tasas de crecimiento en la historia de la ciudad de México.

La segunda etapa empezó en los años sesenta, aunque se acentuó a partir de 1970 con un descenso importante de la fecundidad y un continuo descenso en las tasas de mortalidad. En este periodo, las tasas brutas de nacimientos en la ciudad disminuyeron de 44.7 por cada mil habitantes en 1960 a 37 en 1970, 24 en 1990 y 19 por cada mil habitantes en 2000; mientras que las tasas de mortalidad descendieron de 12.9 por cada mil habitantes a 7.3, 5.1 y 4.6 en los mismo años (ver gráfica 3.1, 3.2 y 3.3). Entre los efectos más evidentes de esta etapa se encuentra la reestructuración de los servicios y equipamientos sociales generados por la gran reducción en el tamaño de las familias, la reducción del grupo de infantes y niños, el ensanchamiento del grupo de jóvenes y el acelerado proceso de envejecimiento de la población. Se espera que la tercera etapa de esta transición se dé durante la primera mitad del presente siglo, con la convergencia de los niveles de natalidad y mortalidad. (Partida, 2005).

Gráficas 3.1, 3.2 y 3.3
Distrito Federal: Tasas de Natalidad y Mortalidad,
Tasa Global de Fecundidad y Esperanza de Vida al Nacer por Sexo, 1990-2030





Fuente: Conciliación Demográfica CONAPO-INEGI-COLMEX, 2006.

Por su parte, en términos de transición epidemiológica la ciudad de México se encuentra en la etapa conocida como post-transicional, en la que las patologías infecciosas son sustituidas por las enfermedades crónico degenerativas como la diabetes, la hipertensión, el cáncer, las enfermedades mentales y las lesiones, así como la aparición de nuevos problemas de salud, como la propagación de sustancias que producen adicción (tabaco, alcohol y drogas), los peligros inherentes a algunas profesiones y la contaminación ambiental (Arredondo García, Carranza Rodríguez, Vázquez Cruz, & Rodríguez Weber, 2003).

En esta etapa, la alta concentración de la mortalidad en el grupo de 0 a 14 años se ve disminuida, mientras que el grupo de la población de 65 años y más aumenta a casi el doble. El mayor impacto social y probablemente económico, de este grupo de población, se desprende de los cambios en el estado de salud que conlleva. En general, son los adultos mayores los que ocupan con mayor frecuencia los servicios de salud, siendo además la mayoría de estos servicios de tipo especializado y de un costo elevado.

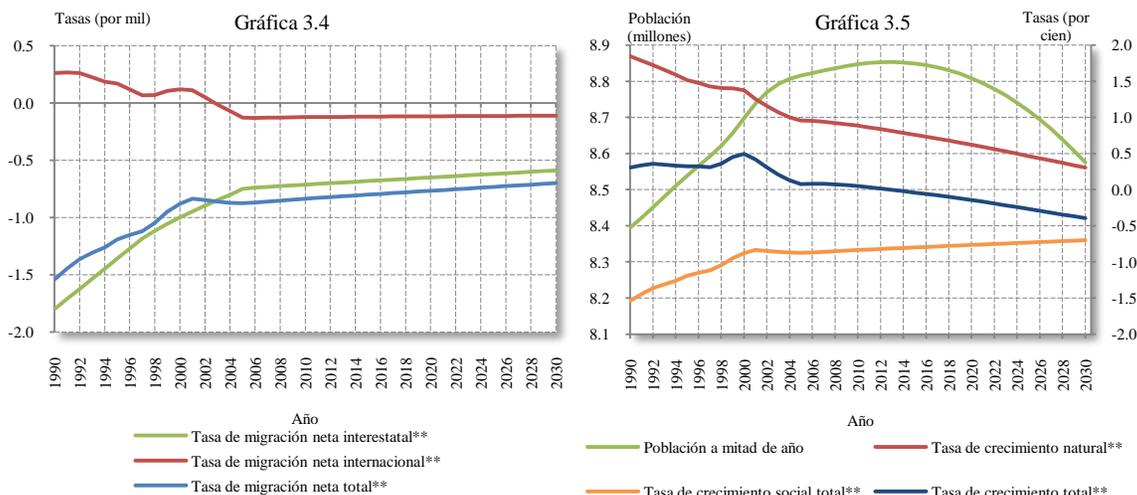
2. Evolución del crecimiento natural, social y total

La dinámica del crecimiento en la ciudad de México se derivó en un principio de la migración proveniente de la provincia y del crecimiento natural. Para esta ciudad, los años que siguieron a la revolución tuvieron un marcado aumento en la población, a medida que la estabilidad comenzaba a atraer a quienes habían huido de la lucha y a los participantes que se agrupaban en torno a los principales protagonistas que contendían por el poder. Con la industrialización que se dio a partir de los años treinta, el crecimiento poblacional se aceleró, principalmente por el aumento de los flujos migratorios, creciendo a tasas del 4 por ciento anual en dicha década, aumentando a 6 por ciento entre 1940 y 1950, y a tasas de 5.5 por cientos hasta inicios de la década de 1970, cuando las tasas de nacimiento comenzaron a descender de forma marcada (Ward, 2004).

A partir de la década de 1990, se ha observado una disminución en el ritmo de crecimiento de la población en el Distrito Federal, inclusive convirtiéndose en una tasa negativa a partir del año 2000. Uno de los factores que ha influido más en esta situación ha sido la pérdida de población de ciertas zonas del centro del Distrito Federal a causa de la migración de sus

habitantes hacia las áreas periféricas de la ciudad, mostrando un balance neto negativo a partir de la década de 1990 (véase gráfica 3.4 y 3.5). Esta situación, representa un gran reto en términos de reestructuración y reubicación de servicios y equipamientos sociales, debido al movimiento de la población y su ubicación en zonas con una baja provisión de los mismos.

Gráficas 3.4 y 3.5
 Distrito Federal: Tasa de Migración Neta
 y Población y Tasas de Crecimiento Natural, Social y Total,
 1990-2005



Fuente: Conciliación Demográfica CONAPO-INEGI-COLMEX, 2006.

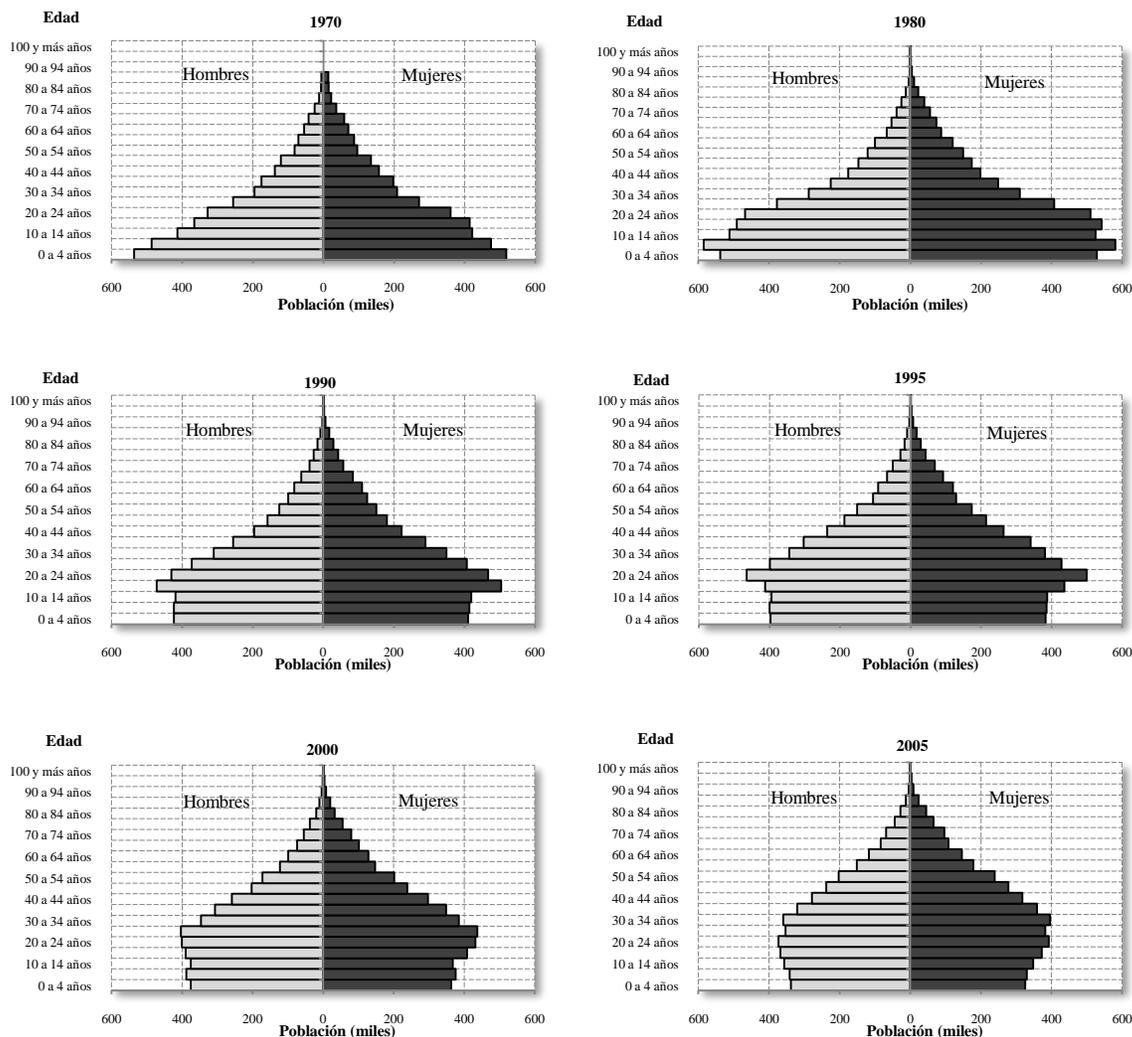
3. Estructura etaria y pirámide de edades

El impacto de los dos procesos de transición, tanto demográfica como epidemiológica, determinó un cambio significativo en la pirámide de edades en la ciudad de México. En 1970, la pirámide de edades tenía una forma clásica de base amplia de menores de 15 años, con un amplio grupo de nuevos trabajadores arriba de estos, principalmente inmigrantes recién llegados o bien la primera generación de hijos de los inmigrantes que llegaron a la ciudad en los años cincuenta. Este último grupo de adultos jóvenes, se encontraba dentro de las primeras etapas de la formación de familias, o bien con sus años de procreación por delante (véase gráfica 3.6). Los efectos de la drástica disminución en las tasas de fertilidad a partir de la década de 1970 pueden observarse claramente en las pirámides poblacionales de los años siguientes, en las que se observa una reducción progresiva de la base de la pirámide, además del ensanchamiento de los grupos de jóvenes y adultos mayores (Ward, 2004).

Un elemento a destacar del cambio en la estructura demográfica, es la modificación en las necesidades de la población y su repercusión en términos de políticas sociales. Todos los países que han experimentado un auge demográfico se han visto en la necesidad de reducir ciertos servicios sociales, como lo es la educación básica, y ampliar otros nuevos, como la educación superior y los servicios de seguridad social y salud. Para la ciudad de México, el creciente tamaño de la población dependiente proviene de los grupos de adultos mayores,

las personas mayores de 65 años. En este grupo de población se incrementan fuertemente los riesgos de pérdidas en las capacidades físicas y mentales, la disminución de la autonomía y la adaptabilidad, el menoscabo de roles familiares y sociales, el retiro del trabajo, la pérdida de capacidad económica, el cese de otras actividades y los deterioros en la salud de consecuencias incurables y progresivas. Esta situación está generando nuevos desafíos sociales importantes. Ante esta situación, la ciudad de México debe enfrentar la necesidad de atender al este grupo de adultos mayores.

Gráfica 3.6
Distrito Federal: Pirámide de Edades, 1970-2005



Fuente: Conciliación Demográfica CONAPO-INEGI-COLMEX, 2006.

4. Cambios en los hogares y las familias

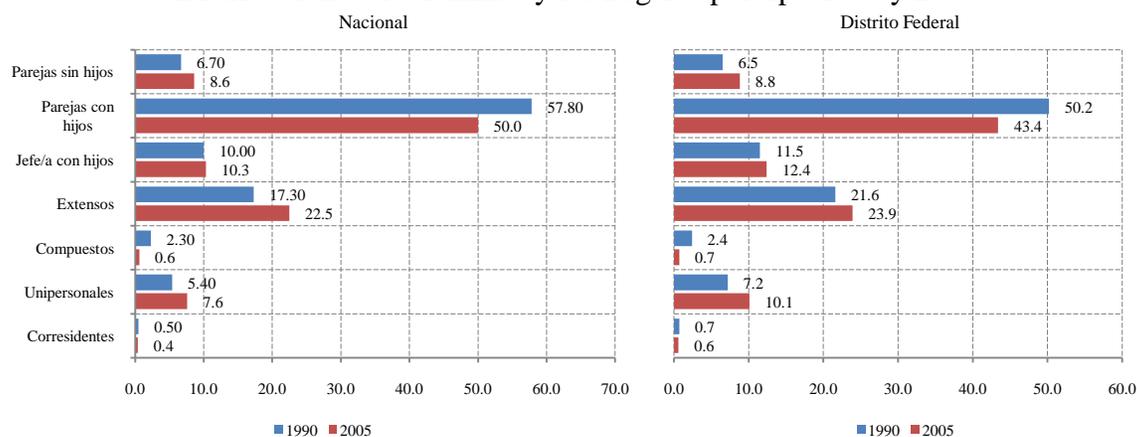
Otros de los efectos causados por las transiciones demográficas y epidemiológicas, aunados al deterioro y la inestabilidad económica, y los cambios culturales generados por la globalización, han sido una serie de cambios en los hogares y las familias mexicanas. La

asociación civil Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, ha identificado los principales cambios que han sufrido estos en la ciudad de México y el resto del país (Incide, 2007).

Dentro de los principales cambios en los hogares y familias se encuentran:

- i) la reducción en el tamaño de las familias, que ha implicado una disminución en el tiempo dedicado a las tareas de crianza y cuidado de los hijos, pasando de 25 años en la década de los setenta a solo 15 en la actualidad;
- ii) el retraso de la nupcialidad, el aumento de las relaciones consensuales y el embarazo adolescente, producto de la transformación en las prácticas sexuales;
- iii) cambios en la dinámica de los arreglos familiares (transiciones familiares): por un lado, alargamiento de la vida de pareja, en parte, por el aumento de la esperanza de vida y la reducción de la mortalidad; y por otro, mayor propensión a la disolución de las uniones por separación, divorcio y abandono, y formación de nuevas uniones con hijos provenientes de relaciones de parejas previas de uno o ambos miembros; y
- iv) el aumento de unidades familiares monoparentales, particularmente con jefatura femenina, de familias biparentales sin hijos, de hogares unipersonales y de sociedades de convivencia formadas por personas de un mismo sexo o personas sin relaciones de parentesco (ahora captados como hogares corresidentes) (véase gráfica 3.7).

Gráfica 3.7
Distribución de las familias y los hogares por tipo 1990 y 2005



Fuente: Elaborado con base en: Incide (2007), *Hacia una propuesta de política pública para familias en el Distrito Federal*.

5. Demanda por empleo, seguridad social y servicios de salud

Otro de los retos que se han generado a partir de la dinámica demográfica es el incremento de la demanda por empleo, seguridad social y servicios de salud. Esto se explica por el ensanchamiento que se observa en las últimas dos décadas de los grupos de jóvenes y adultos mayores, principales demandantes de estos servicios.

En términos de empleo, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, para el primer trimestre del 2007, el Distrito Federal se ubicaba en el tercer lugar en índices de desempleo con un 5.7% de la PEA, debajo de Coahuila y el Estado de México. De este porcentaje, resalta en el caso del D.F. el alto índice de población desocupada joven y con instrucción media superior y superior.

De igual manera, tal como se señala en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, “la falta de empleos de calidad con ingreso digno ha incentivado el crecimiento del sector informal de la economía”. Por otra parte, recientemente, se acaba de publicar que dentro de las 70 principales ciudades a nivel internacional, la Ciudad de México se ubica en el lugar 63 por percepciones salariales.

En un estudio realizado en 2004 por la entonces Dirección de Empleo y Capacitación, se afirmaba que, *“desde el punto de vista del funcionamiento de los mercados laborales en la mayoría de los países, la aplicación de los modelos de producción flexible, aún con su carácter focalizado, combinados con una recesión recurrente y la apertura de sectores a la competencia internacional, generan mayor desempleo.”*

En el caso del Distrito Federal se agregan varios elementos más, pues de la población desocupada, la calidad insuficiente de las ofertas de empleo y la baja remuneración, se contraponen con los niveles de instrucción educativa que hay en la entidad. Estos factores, más allá de verse reflejados únicamente en la disminución del salario, alientan la informalidad, la migración y provocan un bajo aporte al producto nacional.

Asimismo, el problema para ubicarlo en su justa dimensión lo tendremos que ubicar metropolitanamente, en tanto un flujo significativo de buscadores de empleo de los municipios conurbados de la Ciudad de México se trasladan a la misma en busca de una fuente de trabajo.

En términos de seguridad social y servicios de salud, el aumento en la esperanza de vida, con el respectivo incremento personas adultas y ancianos, han ido transformando la demanda en instituciones de este tipo, para adaptarse a este gradual proceso de envejecimiento de la población. Como ya se menciona, son los adultos mayores los que ocupan con mayor frecuencia los servicios de salud, siendo además la mayoría de estos servicios de tipo especializado y de un costo elevado.

Entre las principales causas de morbilidad después de los 65 años están:

- i) afecciones cardiovasculares,
- ii) complicaciones de la diabetes,
- iii) traumatismos (en particular las fracturas),
- iv) enfermedades cerebrovasculares y
- v) neumonías.

6. Procesos de urbanización y metropolización

Los procesos y dinámica del crecimiento urbano, que han llevado a la ciudad de México a ser una de las ciudades más grandes del mundo, resultan importantes debido a los efectos que han tenido sobre las oportunidades de vida de sus habitantes. Especialmente sobre la desigualdad social que ésta inserta dentro de la estructura espacial de la ciudad (Ward, 2004).

Hasta finales del siglo XIX, la ciudad de México se reducía a lo que se conoce como el “primer cuadro”, que comprende un área de unos 20 kilómetros cuadrados alrededor del zócalo o plaza principal (Morales, 1987). Este periodo se caracterizó por la gran polarización existente entre las zonas residenciales de la elite, ubicadas dentro del primer cuadro, y las precarias chozas, usualmente alejadas, de los pobres de la ciudad (Scobie, 1974; Schnore, 1988).

En una segunda etapa, la élite del centro de la ciudad comenzó a salir hacia nuevos desarrollos en las zonas físicamente más atractivas de la (entonces) periferia. Esta se encontraba hacia el sur y el occidente por el Paseo de la Reforma. Dentro de las principales causas de esta movilización se encontraban el tráfico en el centro de la ciudad, que se estaba volviendo problemático, así como el temor a exponerse a enfermedades peligrosas. Por su parte, las familias de clase trabajadora comenzaron a ocupar las viviendas desocupadas que quedaban en el centro de la ciudad, incrementando la densidad y modificando también el uso del suelo en esta zona.

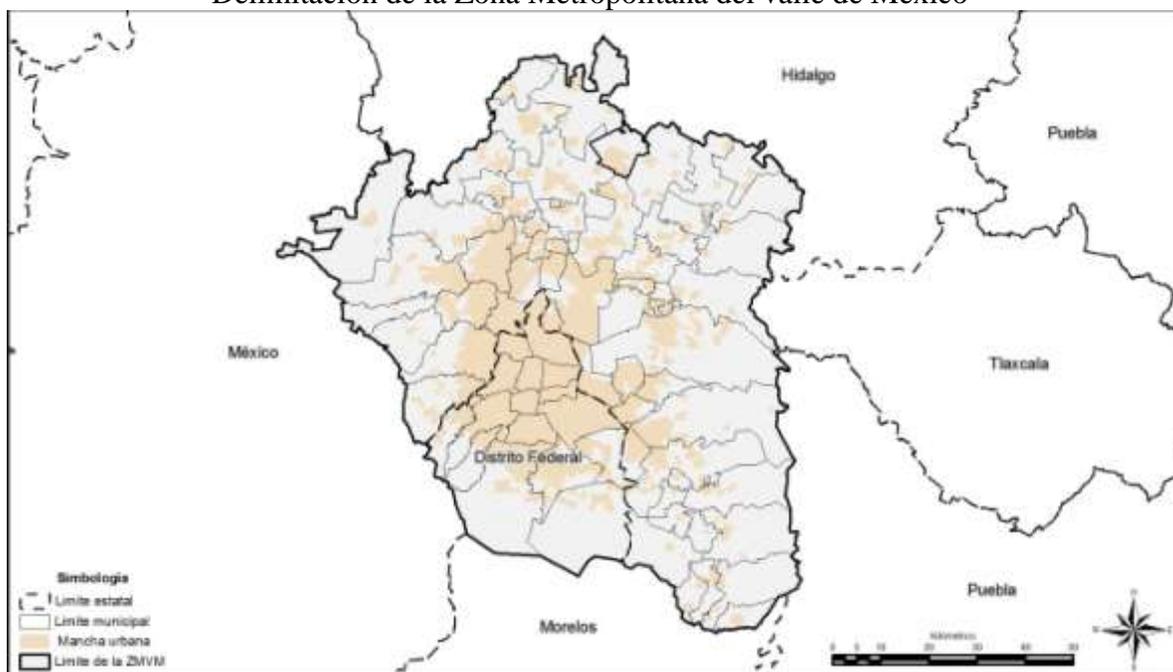
Durante la década de los años treinta y cuarenta, la expansión se dio en todas direcciones, pero fue más notoria en los desarrollos habitacionales a lo largo de las carreteras hacia el sur, algunos de los cuales empezaron a incorporar a los pueblos más cercanos a las recién ampliadas Insurgentes y calzada de Tlalpan. A partir de la década de 1940, todas las clases sociales estaban ocupadas en procesos de adquisición de tierras, por lo general en direcciones diferentes. La apropiación del espacio y la segregación entre los grupos sociales se intensificaron. En términos generales, los grupos de mayores ingresos se desplazaron hacia el sur y el occidente, mientras que los pobres lo hicieron hacia el norte y el oriente.

Durante la década de 1950, comenzaron a privatizarse amplias extensiones de terrenos urbanos para convertirlos en fraccionamientos residenciales, la privatización de estos terrenos se logró a menudo en forma ilegal mediante la inadecuada disolución de tierras ejidales que más tarde fueron convertidas en propiedades de la élite y las clases de mayores ingresos. Por su parte los ejidatarios vendieron parcelas de tierra a familias de bajos recursos (Varley, 1987). En el otro extremo, los corredores de bienes raíces privatizaron tierras del gobierno cedidas para propósitos de mejoramiento agrícola, sólo para convertirlas y venderlas a los pobres como terrenos sin servicios. Los terratenientes del oriente de la ciudad también vieron la oportunidad de capitalizar sus propiedades de baja calidad vendiendo lotes con un capital de inversión mínimo.

Para el año de 1954 se prohibió la creación de más fraccionamientos residenciales en el Distrito Federal, situación que estimuló la ocupación de asentamientos de manera irregular, así como el fraccionamiento de terrenos en el estado de México (donde la prohibición no se

aplicaba), llegando a presentar una expansión residencial bastante avanzada hacia Naucalpan, Nezahualcóyotl y Ecatepec para la década de 1960. De esta manera se vio iniciado el proceso de metropolización de la ciudad de México, caracterizado por la falta de planeación y regulación (ver mapa 3.1). En este proceso los municipios conurbados, con alto crecimiento poblacional, se constituyeron como áreas de localización industrial, de habitación de capas medias y sobre todo, sectores populares, que actúan en gran medida como zonas-dormitorio. Este crecimiento, de carácter centrífugo, continúa hasta ahora integrando un número cada vez mayor de municipios y devorando sus reservas naturales y áreas rurales.

Mapa 3.1
Delimitación de la Zona Metropolitana del valle de México



Fuente: Elaborado con base en Inegi, Conapo, Sedesol, (2005) Delimitación de las zonas metropolitanas de México.

Por otra parte, desde la década de los 80, se ha iniciado un nuevo proceso de cambio que está formando un patrón de crecimiento y estructuración urbana regido por la iniciativa privada, el libre mercado, la desregulación y el debilitamiento de la política estatal, la orientación al exterior, la inserción subordinada en la mundialización y el cambio tecnológico acelerado; el cual se caracteriza por la integración funcional de más de una zona metropolitana. Este proceso denominado proceso de megalopolización, constituye un nivel cuantitativo y cualitativamente distinto de la concentración urbana.

En este período, la evolución física de la ciudad se llevó a cabo a partir de procesos contradictorios de desindustrialización y expansión del comercio y los servicios, apoyados por la política pública de especialización terciaria. Los efectos inmediatos de estos procesos han sido el despoblamiento de las áreas centrales, el mayor deterioro social y material del hábitat de amplias capas de la población y de las áreas centrales e industriales, y la absorción y destrucción indiscriminada de las áreas rurales periféricas.

7. Distribución espacial de la población en el Distrito Federal y la Zona Metropolitana del Valle de México

El comportamiento heterogéneo que se observa en cuanto al crecimiento demográfico en la ZMVM en su conjunto, respecto de la situación nacional o de otros ámbitos geográficos también se puede apreciar en su interior, en donde existen grandes diferencias entre el crecimiento del DF y el correspondiente a los municipios conurbados.

Desde el punto de vista espacial, el crecimiento de la población ha generado una oleada de rápida expansión poblacional hacia el exterior, primero en el Distrito Federal y después hacia el Estado de México (véase cuadro 3.1). La zona centro de la ciudad absorbía gran parte del incremento de la población, hasta que los procesos de suburbanización acelerada comenzaron a predominar durante los años cuarenta. A partir de entonces, cuando la población comenzó a aumentar drásticamente, muchos residentes del centro comenzaron a desplazarse hacia las delegaciones del anillo intermedio. Tras la prohibición impuesta en 1954 a la autorización de fraccionamientos de bajos ingresos en el Distrito Federal, se produjo un desplazamiento prematuro hacia dos municipios adyacentes de Estado de México, Nezahualcóyotl y Naucalpan, donde esa ley no se aplicaba. Este proceso se acentuó aún más cuando dicha oleada continuó expandiéndose hacia otros municipios durante las décadas de 1960 y 1970. Además de los municipios ya mencionados, Tlalnepantla y Ecatepec crecieron enormemente en ese entonces, al igual que algunas delegaciones del sur del Distrito Federal. A partir de la década de 1980, la oleada de crecimiento se ha extendido hacia municipios más distantes como Cuautitlán, Tecámac, Chalco, e inclusive al municipio de Tizayuca, en el estado de Hidalgo, que son áreas de gran crecimiento en la actualidad. Por cada inmigrante que recibe el Distrito Federal, seis emigrantes lo abandonan hacia municipios del Estado de México (Graizbord B. y., 1995).

En este sentido, mientras que el DF ha reducido aceleradamente su tasa de crecimiento de 4.8% anual entre 1950 y 1960, a 1.5% entre 1970 y 1980, y a 0.4% entre 1990 y 2000, los municipios conurbados persistentemente muestran tasas de crecimiento elevadas: 5.5% en 1950-1960, 11.9% en 1960-1970, 7.2% en 1970-1980, y 3.0% en 1990-2000. Como resultado de este crecimiento diferencial, el peso relativo del Distrito Federal dentro del conjunto de la ZMVM disminuyó de 86.5% en 1950, a 61.9% en 1980 y a 46.8% en 2000. Complementariamente, la importancia de los municipios conurbados aumentó de 13.5%, a 38.1% y a 53.2%, respectivamente, de tal forma que actualmente éstos albergan a la mayor parte de la población de la metrópoli (Cuadro 3.1). De acuerdo con estimaciones para los años 2010 y 2020 se espera que continúe el descenso de la participación del DF en la ZMVM, pero cada vez en menor magnitud. Así, los municipios conurbados representarán 57% en 2010 y 60% en 2020. Es decir, en el último año seis de cada diez habitantes de la ZMVM serán residentes de alguno de estos municipios.

8. Movilidad intra-metropolitana, flujos y costos sociales

La concentración de servicios educativos, de salud, profesionales, financieros, entre otros, ha provocado que el DF sea una entidad de fuerte atracción para los migrantes temporales, o flotantes, provenientes sobre todo de los municipios conurbados, que utilizan este espacio para realizar cotidianamente algunas de sus actividades durante el día, sin la necesidad de

llevar a cabo un cambio de residencia Como se sabe, la población muchas veces acepta los costos (tiempo invertido) del viaje al trabajo, aunque sean excesivos, con tal de mantener su empleo, pues se enfrenta a una situación económica de estancamiento o lento crecimiento y cuenta con pocas oportunidades de trabajo, o bien porque su bajo nivel de escolaridad y calificación reduce sus posibilidades de emplearse (Graizbord B. , 2007). No obstante, también se observan flujos migratorios permanentes, principalmente intrametropolitanos. Estos cambios territoriales, ya sean permanentes o temporales, pueden llegar a modificar la conformación y la estructura por edad y sexo de los diversos espacios geográficos, y con ello las demandas y necesidades en diversos ámbitos.

Cuadro 3.1
ZMVM. Población total por anillos de crecimiento, 1950-2005. (miles de personas)

	1950		1960		1970		1980	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
ZMVM	3,523	100.00	5,678	100.00	9,273	100.00	14,441	100.00
Distrito Federal	3,050	86.59	4,871	85.78	6,874	74.13	8,831	61.15
Estado de México	472	13.41	807	14.22	2,399	25.87	5,610	38.85
Ciudad Central ¹	2,235	63.44	2,832	49.88	2,903	31.30	2,596	17.98
Primer Contorno ²	706	20.04	1,898	33.43	4,515	48.69	7,347	50.87
Segundo Contorno ³	200	5.67	400	7.05	1,144	12.34	3,083	21.35
Tercer Contorno ⁴	149	4.22	265	4.67	315	3.40	781	5.41
4° Y 5° Contornos ⁵	234	6.64	283	4.98	396	4.27	634	4.39

Cuadro 3.1 (continuación)
ZMVM. Población total por anillos de crecimiento, 1950-2005. (miles de personas)

	1990		2000		2005	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%
ZMVM	15,534	100.00	18,027	100.00	18,908	100.00
Distrito Federal	8,236	53.02	8,605	47.74	8,721	46.12
Estado de México	7,298	46.98	9,745	54.06	10,130	53.58
Ciudad Central ¹	1,930	12.43	1,692	9.39	1,677	8.87
Primer Contorno ²	7,127	45.88	7,425	41.19	7,305	38.63
Segundo Contorno ³	4,059	26.13	5,379	29.84	5,645	29.86
Tercer Contorno ⁴	1,547	9.96	2,290	12.71	2,813	14.88
4° Y 5° Contornos ⁵	870	5.60	1,240	6.88	1,468	7.76

Fuente: Inegi. Censos de Población y Vivienda.

¹Incluye las siguientes delegaciones: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

²Incluye las siguientes delegaciones y municipios: Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Cuajimalpa De Morelos, Naucalpan y Nezahualcoyotl.

³ Incluye las siguientes delegaciones y municipios: Tláhuac, Xochimilco, Tlalpan, Magdalena Contreras, La, Huixquilucan, Atizapán De Zaragoza, Tlalnepantla, Tultitlan, Coacalco, Paz, La y Ecatepec.

⁴ Incluye las siguientes delegaciones y municipios: Milpa Alta, Atenco, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán, Ixtapaluca, Jaltenco, Juchitepec, Tecámac, Tenango Del Aire, Texcoco, Tultepec y Tepetlixpa.,

⁵ Incluye las siguientes delegaciones y municipios: Acolman, Amecameca, Apaxco, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Chiautla, Chiconcuac, Cocotitlan, Coyotepec, Ecatingo, Huehuetoca, Hueyopxtla, Isidro Fabela, Jilotzingo, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Nicolas Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, San Martin De Las Piramides, Temamatla, Temascalapa, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetzotlan, Tequixquiac, Tezoyuca, Tlalmanalco, Villa del Carbón y Zumpango

En el DF la expulsión de la población desde las delegaciones centrales se ha reducido, en cambio el área de despoblamiento se ha ampliado a casi todas las delegaciones del primer contorno, en donde aún se asienta 62% de su población, teniendo como destino las delegaciones periféricas como Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco, cuyas tasas de crecimiento son las más elevadas de la entidad (más de 3% entre 1995 y 2000), además de Iztapalapa y Tlalpan (con los más elevados incrementos absolutos). Como consecuencia, el volumen y la composición de la población de las distintas zonas de la entidad se han modificado.

Simultáneamente, el proceso de desconcentración de población desde la ZMVM se acentúa, expresándose en saldos migratorios netos negativos con respecto a la Región Centro de México (RCM) y se dirige principalmente a zonas urbanas muy localizadas, pues 80% de la población de la región reside en menos de la tercera parte de sus municipios. En este proceso las metrópolis intermedias de Toluca-Lerma, Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca-Cuautla, Pachuca y Querétaro-San Juan del Río constituyen importantes centros de atracción. El aumento de la población de la ZMVM se explica entonces por el crecimiento natural de la población ya localizada en la metrópolis.

En consecuencia, la mancha urbana es cada vez más extensa, y aunque esta expansión no es tan acelerada como en la anterior década, invade rápida e indiscriminadamente espacios urbanizables y zonas altamente vulnerables, reservas de suelo cultivable, forestales y de recarga del acuífero del valle, elevando los costos sociales de la urbanización.

No obstante, el volumen y la densidad demográfica del DF y de los municipios conurbados se ven modificados durante el transcurso del día por la creciente movilidad intrametropolitana. El cambio de residencia habitual no ha implicado una disminución mayor en la demanda de servicios públicos, y del uso de la infraestructura y los equipamientos urbanos en las zonas expulsoras, particularmente en el DF, pues los emigrantes se han visto compensados por un creciente flujo de población flotante o personas que circulan en forma pendular con diversos fines, que cambia diaria y significativamente la magnitud y composición de la población de ambas entidades. Las estimaciones sobre el flujo que se dirige al DF varían de 3.5 a 4.2 (Sandoval, 1999) y hasta 7.1 millones, lo que haría ascender su población desde 12.1 a 15.7 millones de personas, pero a los que habría que restar el flujo que va del DF a los municipios conurbados, que se reconoce considerablemente menor, aunque sobre el mismo sólo se tienen algunas estimaciones preliminares poco confiables (Anaya, 1999).

La migración intrametropolitana sigue constituyendo una proporción abrumadora del intercambio poblacional global entre el DF y el Estado de México, como lo fue entre 1985 y 1990, cuando alcanzó 87% del total (CONAPO, 1996), aunque la desigualdad del volumen de los flujos entre ambas entidades tenga menos similitud con la de este periodo,

cuando por cada nueve personas del DF que trasladaron su residencia al Estado de México, sólo una lo hizo en dirección opuesta.

Desde 1985-1990, la combinación de diversas causas (rigidez del mercado de trabajo formal, bajos salarios, traslado de industrias y dependencias públicas hacia otras regiones del país, los sismos de 1985, la contaminación ambiental y la inseguridad pública), han influido para que la zona metropolitana paulatinamente sea menos atractiva como destino de los migrantes. El poblamiento regional describe desde entonces un movimiento centrífugo cada vez más marcado, que hace que la ZMVM experimente saldos migratorios netos negativos en relación a la región centro, y que ésta a su vez experimente la misma situación con respecto al resto de las regiones del país, excepto la región occidente, un proceso incipiente en los años ochenta que se ha consolidado a fines de los noventa (CONAPO, 1999). Así, el proceso de desconcentración poblacional de la ZMVM hacia la región centro se ha consolidado y se expresa en múltiples formas: en el ámbito del intercambio poblacional, por ejemplo, el DF es cada vez menos importante como lugar de destino para quienes abandonan alguna entidad de la región, a pesar de que ésta sigue siendo el origen de la mayoría de los inmigrantes a aquél; así también, la intensidad de los flujos de migrantes entre el DF y el Estado de México continúa, pero el volumen del intercambio poblacional entre ambas entidades es menor en relación al del intercambio con la región centro, lo que confirma un mayor dinamismo en ésta (Negrete, 1999). En el ámbito de la suburbanización, más allá de los límites de la ZMVM, el poblamiento ha seguido ganando terreno sobre los ejes carreteros que la conectan con las ciudades de la corona, consumando prácticamente la conurbación axial con ellas.

IV. LOS ASPECTOS SOCIALES

1. Antecedentes del bienestar social en la Ciudad de México

Para elaborar una revisión del bienestar social en la ciudad de México, resulta necesario ubicarla primero dentro de los avances que se dieron a nivel nacional, para después revisar los avances que se han dado en el Distrito Federal. En principio, cabe señalar que la asistencia social y el bienestar social hacen referencia a la intervención pública destinada a brindar protección social a grupos vulnerables que no están cubiertos por sistemas de seguridad social, ni cuentan con los ingresos suficientes que les permita enfrentar su condición de vulnerabilidad.

El primer antecedente del bienestar social en México se remonta a la época de la Reforma y el Porfiriato, en la cual se dio una intervención muy limitada por parte del Estado. En la que la política de asistencia era conocida en términos de beneficencia pública, consistiendo en socorrer, corregir y educar por medio de la ayuda proporcionada en hospicios, asilos y correccionales, previniendo los riesgos de orden social que representaba la pobreza masiva.

Con la Revolución Mexicana se crea un parteaguas, con el cual el asistencialismo abandona el enfoque caritativo e inicia su construcción como responsabilidad colectiva. La atención de las necesidades básicas se postula como derechos. Garantizándose constitucionalmente los rubros de educación, salud alimentación y vivienda a todos. Transitando, de esta manera, de la *beneficencia* a la *asistencia pública*.

Durante el desarrollo industrial en México, comenzó a restringirse la responsabilidad del Estado ante la pobreza. En este periodo de industrialización las instituciones asistenciales se consolidaron, marcando una fuerte división entre asistencia y seguridad social, ya que se suponía que, el crecimiento económico resolvería los problemas de pobreza.

A partir de este periodo se privilegiaron algunas necesidades y se limitó la cobertura de los servicios asistenciales a ciertos grupos. En consecuencia, la asistencia adquirió un carácter fragmentario en el ámbito de las políticas sociales, concentrando sus acciones entre los grupos vulnerables más pobres (mujeres embarazadas y niños), los desempleados, los campesinos y los desamparados.

En la década de los 60, se crearon dos instituciones de gran importancia para la asistencia social. En 1961 se creó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) y en 1968 se creó el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN). Estas instituciones se enfocaban en la alimentación complementaria, servicios de salud y educación primaria de la infancia.

Durante la segunda mitad de la década de 1970, la asistencia social se mantuvo dirigida a la educación y a la salud pública, careciendo de una concepción de política de salud que integrara acciones amplias a toda la población que, como se sabe, se restringían a las personas adscritas a la seguridad social (IMSS e ISSSTE).

Conforme se amplió la cobertura asistencial, se diversificaban las acciones sociales ya que los programas requerían retomar las medidas meramente asistenciales y motivar a los

menos favorecidos a superar sus condiciones. En consecuencia el Estado transitó hacia el enfoque del desarrollo integral del individuo, la familia y la comunidad, así como la planificación familiar, el control de la natalidad, la asistencia jurídica, la educación preescolar, la literatura infantil y la asesoría psicológica, se integraron a los programas asistenciales.

En 1977 a fin de optimizar y racionalizar los recursos ya existentes para la atención de la niñez, se fusionaron el IMPI y el IMAN dentro del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), con el propósito de ampliar y coordinar los programas públicos de asistencia a los menores y a las familias necesitadas en el territorio nacional.

En 1982 mediante un decreto presidencial se asignó al DIF la responsabilidad de la asistencia social en México. Sin embargo, debido a la insuficiencia de infraestructura física y los recursos financieros y humanos, el DIF acotó su atención a los niños, mujeres, ancianos y minusválidos. En estas mismas fechas la política de salud se consolidó, por lo que la asistencia a la población vulnerable perdió cierta importancia.

Entre 1980 y 1990, la asistencia social transitó de la discrecionalidad a la institucionalización, de la centralización a la descentralización, pero conserva la selectividad, además de fomentar la labor asistencial entre las organizaciones no gubernamentales.

Al finalizar la década de 1990, se instrumentó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Este programa se orientó a la población más pobre, mediante acciones focalizadas. En cuanto al bienestar social, incluyó programas con orientación asistencial a los niños pobres, los cuales cubrían básicamente las necesidades de educación, salud y alimentación. Se considera que este programa estableció una nueva relación Estado-sociedad y una infraestructura social que propició vías más directas para hacer llegar los recursos a los más pobres sin recurrir a las estructuras burocráticas gubernamentales.

Con la crisis económica de 1994-1995 se tuvo un aumento significativo de la pobreza, por tal motivo se creó primero el programa de Alimentación y Nutrición Familiar, antecedente inmediato del programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que inició la coordinación de los esfuerzos nacionales para erradicar la pobreza extrema. (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006)

Por su parte, el gobierno del distrito federal a partir 1997, se planteo un cambio de fondo en el tipo de política social, haciendo notorio el corte asistencialista y caritativo que habían desarrollado durante muchas décadas, en donde primero se empobrecía a la gente y después de le brindaba caridad, por lo tanto la diferencia tenía que ubicar a los destinatarios como sujetos activos de los programas.

El nuevo esquema en la política social se encamino a la acción pública para construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; con el fin de lograr la incorporación plena de las y los individuos a la vida económica, social y cultural y constituirse como ciudadanos con plenos derechos.

Este nuevo enfoque en la política social se basó en los principios de universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad.

Una de las secretarías a través de las que se instrumentó esta política social es la Secretaría de Desarrollo Social. En el 2001, a través de esta secretaría se articuló el Sistema de Asistencia e Integración Social, conformado por un conjunto de unidades administrativas y órganos descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal y otras instituciones privadas y asociaciones civiles que promueven programas y operan servicios de asistencia social.

Otras instituciones que han tenido un papel principal en el bienestar social del Distrito Federal son el DIF-DF, la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, el Instituto de las Mujeres y el Instituto de la Juventud del D.F.

2. Salud, cobertura y calidad

El DF y la ZMVM cuentan con recursos humanos, infraestructuras y servicios de salud públicos y privados mayores y mejores que la mayoría de las ciudades del país, en particular, en lo que se refiere a especialidades. Sin embargo, son insuficientes para atender a toda la población con la eficiencia y calidad adecuadas, sobre todo en el sector público. En la metrópolis se acentúa la intensidad de los riesgos para la salud por siniestralidad y contaminación ambiental, y el perfil epidemiológico combina intensamente las enfermedades de la pobreza y el atraso y las de la modernidad.

La ausencia de una coordinación e integración normativa y regulatoria de las políticas y programas de salud en los ámbitos federal y local, ha propiciado la permanencia de un sistema local de salud segmentado, inequitativo, ineficiente y orientado a la medicina curativa, que se expresa en: a) el crecimiento de una medicina privada que ha sido tolerada más que regulada; b) la presencia incipiente de redes sociales que asumen la asistencia a las personas mediante transferencias monetarias; c) la persistencia de servicios públicos de salud con problemas de organización y operación, a causa de la multiplicidad de instituciones que provoca duplicidad de esfuerzos, dispendios y contradicciones, que reproduce desigualdades sociales en la atención, desarticulados operativamente en sus modalidades, niveles y programas, a lo que se suma una infraestructura mal distribuida territorialmente y con grave deterioro en hospitales y centros de salud.

El gasto en salud es insuficiente y desigualmente distribuido, se observa un deterioro de la calidad de los servicios en las instituciones públicas y el acceso a ellos es inequitativo, lo que se traduce en diferencias de cobertura, calidad y financiamiento. Los servicios de salud asociados a contribuciones obrero patronales y gubernamentales, vinculan la seguridad social con la salud, abarcando a la mitad de la población del DF. La población abierta tiene acceso a servicios médicos cuya calidad, sobre todo en los centros de salud es muy heterogénea y no cuenta con indemnizaciones, pensiones y medicamentos. Las organizaciones filantrópicas con fines y financiamiento variados, tienen interés en personas y/o grupos particulares con problemas de cáncer, tóxicos, adicciones, enfermos mentales, discapacitados, VIH SIDA y otros. La medicina privada muestra un crecimiento sostenido y

representa en el ámbito nacional más del 50% del gasto en salud; el acceso a sus servicios está abierto para todos los sectores, pero las capas sociales de altos ingresos tienen acceso a los más sofisticados, mientras que las menos favorecidas, acuden a los que no siempre ofrecen calidad, lo que lleva a ineficiencias con un alto costo social y económico.

En el 2000 se concluyó la transferencia de los servicios de salud al GDF y se fusionaron los servicios de Salud Pública del DF, organismo descentralizado de la SSA y los Servicios Médicos y de Urgencias del DF. Con la creación de la Secretaría de Salud del GDF, se ha facilitado la coordinación interinstitucional y se han fortalecido las acciones preventivas. El Programa de educación para la salud familiar ha permitido identificar las necesidades básicas de quienes viven en zonas de exclusión.

El incremento de la demanda de los servicios, está asociado al deterioro de las condiciones de vida y de salud de la mayoría de la población a causa de: la persistencia de rezagos sociales que representan riesgos directos e indirectos para la salud, como la desnutrición, el bajo nivel educativo, la precarización de la vivienda, el hacinamiento y la carencia de servicios básicos (agua intradomiciliaria, drenaje, energía eléctrica, recolección de basura y otros); y el modo de vida urbano que conlleva riesgos para la salud como estrés, sedentarismo, sobrealimentación, adicciones, exposición a contaminantes y cancerígenos, así como procesos de trabajo desgastantes.

Como resultado de las condiciones de vida, se presenta un esquema epidemiológico que refleja los cambios en la situación de la salud de la población del DF. Se combinan tres tipos de enfermedades: a) las ligadas a la pobreza: desnutrición, enfermedades transmisibles, deficiente higiene personal, ambiental y laboral; b) las crónico degenerativas que tienen su origen en los cambios de los hábitos dietéticos, el sedentarismo y otros factores y; c) las que se originan en factores sociales o del "desarrollo" como los accidentes, la violencia, las adicciones, las enfermedades de transmisión sexual, el VIH SIDA y la contaminación.

3. Educación y juventud

La inequidad del sistema educativo limita el derecho a la educación universal, pertinente y de calidad; a las diferencias sobre el promedio de escolaridad se suman los contrastes en cuanto a la calidad de la educación que reciben los niños y jóvenes de distintos estratos sociales. Los mayores déficit se concentran en las zonas de exclusión de las delegaciones periféricas y en los municipios conurbados del norte y sur oriente, que son a su vez los de más rápido crecimiento de la demanda de servicios; en tanto que, en las delegaciones centrales se cuenta con suficientes planteles y docentes, además de una población en edad escolar descendente, lo que se traduce en la reducción de la matrícula y la subutilización de la infraestructura existente. La insuficiente oferta educativa pública ha ocasionado el crecimiento de la educación privada sobre todo en preescolar y en educación media superior y superior. Las carencias más urgentes se localizan en el grupo de 0 a 4 años debido a que un número creciente de las madres que participan en el ingreso familiar dejan a sus hijos menores sin vigilancia alguna y en los jóvenes de 15 a 19 años que no cuenten con una propuesta educativa masiva pertinente que les permita continuar su proceso

educativo, ni con mecanismos que faciliten su inserción productiva convirtiéndose en un grupo de alto riesgo y proclive a actos delictivos.

La calidad, equidad y eficiencia de la educación se ven limitadas por: a) la orientación de los programas de estudio, la currícula y las metodologías aplicadas dirigidas a la acumulación mecánica de conocimientos, frenando el desarrollo de capacidades humanas que exige la sociedad moderna para resolver problemas, tomar decisiones y seguir aprendiendo; b) la persistencia de una institucionalidad que tiende a la rigidez y a la burocratización con una administración centralizada de la educación básica, que impide una enseñanza vinculada a su entorno, y que frena la capacidad de gestión de maestros y autoridades; c) las formas de organización y gestión de las acciones educativas autoritarias, basadas en mecanismos de control y administración política, ejercida por una estructura centralizada rutinaria y jerarquizada que impide a los actores internos del sistema, cuerpo docente y directivo de cada plantel a asumir mayores grados de autonomía, participar de las decisiones, hacerse responsable públicamente de los resultados y la vinculación de los planteles con su entorno, que aísla la educación de las demandas económicas sociales, políticas y culturales de la sociedad; d) la poca valoración social y económica de los maestros y académicos, que como todos los asalariados en las últimas dos décadas, han visto reducir sus salarios reales; e) los reducidos horarios escolares en las escuelas públicas impiden una formación que incorpore adecuadamente la formación tecnológica, artística, recreativa y cultural; f) la disminución del gasto en educación hasta el 2.3% del PIB en 1985 que, si bien ha recuperado su participación en los últimos años al llegar al 4.3%, aún se encuentra distante de ser la prioridad nacional.

Por otra parte en el DF la educación básica continúa centralizada lo que impide al gobierno local participar en su conducción; limitando su actuación al mantenimiento de escuelas y a la dotación de libros de texto para secundaria. En materia de educación media superior y superior el DF concentra las principales instituciones de educación superior y de investigación científica del país.

El rezago educativo es una limitante al crecimiento de la productividad ya que siete de cada diez habitantes del DF no alcanzan los 12 años de escolaridad, considerados como el umbral educativo para conseguir empleos adecuadamente remunerados. El 42% de la población mayor de 15 años del DF se encuentra en situación de rezago educativo: 170 mil son analfabetas; 750 mil no tienen la primaria completa y 1 millón 620 mil no han concluido la secundaria. Los programas educativos para la población no escolarizada son mínimos, lo que impide mejorar su inserción laboral. Aún no se logra atender al 100% de los niños que demandan educación básica. La Secretaría de Educación Pública (SEP) reconoce que, en 1998, 80 mil niños de 4 a 14 años no asisten a la escuela; cerca de 14 mil de ellos trabajaban en la calle (SEP, Perspectiva Siglo XXI 1999).

En la presente administración, el apoyo a las nuevas generaciones se da a partir de 8 programas, que las acompañan desde preescolar hasta el primer año de universidad, con el objetivo de cultivar su talento y que no abandonen la escuela. Estos programas brindan los medios para una educación con calidad, equidad e igualdad a estudiantes de escuelas públicas del Distrito Federal. Estos programas son:

- i) Educación Garantizada,
- ii) Va Segur@,
- iii) Niñ@s Talento,
- iv) Estímulos para el Bachillerato Universal (PREBU, Prepa Sí),
- v) Desayunos escolares,
- vi) Uniformes escolares,
- vii) Útiles escolares y
- viii) Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social.

4. Cultura y deporte

La ciudad cuenta con un número alto de Unidades de Equipamiento Cultural (12 categorías, desde auditorios hasta parques) respecto al resto del país. Esta situación está determinada en gran medida por su carácter de capital federal, ya que el equipamiento, programas y administración de las políticas culturales nacionales están concentrados y se gestionan desde el DF, lo que lo beneficia, aunque le quita autonomía y especificidad. La distribución del equipamiento cultural en el territorio y su acceso, es inequitativa, pues se concentra en las delegaciones centrales: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Coyoacán, que tienen el 61.8 % del total del DF. Del total de UECs, 483, el 41.7% son gestionadas por la administración pública de la ciudad; el resto se reparte entre Conaculta, instituciones educativas, organizaciones privadas, etcétera.

Dominan las expresiones de las diferentes formas culturales híbridas contemporáneas, nacionales y extranjeras, y la preservación y difusión del patrimonio cultural nacional. Las 548 fiestas populares, civiles y religiosas, que se celebran aún en el DF, contribuyen a la preservación de las tradiciones que muestran procesos identitarios, ideales y valores de sus participantes, la diversidad cultural y la convivencia e intercambio en las comunidades. El acceso de los diferentes estratos y grupos sociales a las expresiones culturales formalizadas es diferenciado y muy desigual en términos cuantitativos, cualitativos y territoriales.

El deporte y la educación física no se han incorporado ampliamente en el tiempo y espacio que todo individuo deben dedicar a la recreación; en la entidad su oferta es marginal, insuficiente y selectiva. Hoy se promueve y realiza por un conjunto muy diverso de instituciones y organizaciones públicas, privadas y sociales, de carácter federal, estatal y local, con diferentes grados de calidad, cobertura, objetivos, difusión y niveles de coordinación. Esto provoca su atomización organizativa, dispersión de esfuerzos, manejo discrecional e ineficiente de los recursos públicos y escasa regulación oficial de sus procesos y resultados, el desarrollo de "grupos" en la burocracia y la sociedad civil que controlan discrecionalmente estructuras e instalaciones, organismos públicos y civiles y sus actividades y las actividades del creciente y desregulado deporte privado. Es-tos grupos vinculan la práctica deportiva a la realización de intereses económicos y políticos y en menor medida a la construcción de una cultura del deporte. Como resultado, un reducido número en cada sector de la población tiene acceso y ocupa parte de su tiempo libre en esta actividad, en la mayoría de los casos bajo condiciones de dudosa calidad.

Ante este escenario el actual GDF, en los 3,635 espacios deportivos con que cuenta, concentrados en 1,003 instalaciones, adoptó una política que promueve el deporte y la recreación física a través de: competencias y actividades de formación, capacitación y actualización deportiva; reglamentos que garanticen el uso transparente y equitativo del equipamiento; realización de proyectos para superar el deterioro en instalaciones de mediana y amplia cobertura; resolver carencias y concentración de infraestructura a nivel delegacional, que provocan saturación de espacios o subutilización; superar problemas de mantenimiento de instalaciones, descoordinación interinstitucional, falta de becas, estímulo a entrenadores y deportistas y programas permanentes de trabajo; regular las concesiones de los grandes foros deportivos a la iniciativa privada y las autorizaciones para construir nuevos espacios en la ciudad; pero ante la insuficiencia presupuestal y los rezagos de atención, el fomento masivo de la actividad deportiva, el acceso con calidad y equidad al servicio en áreas públicas es aún un problema por superar.

5. Vivienda

La vivienda tiene un lugar relevante en la planeación y gestión urbana, pues constituye uno de los principales satisfactores sociales, participa activamente en los procesos económicos y es un estructurador determinante del ordenamiento territorial.

La vivienda ha sido una rama importante dentro de la industria de la construcción del DF. Los múltiples cambios de la economía nacional y la crisis se ven reflejados de manera muy aguda en su producción, que se ve afectada por las devaluaciones, alzas en las tasas de interés, diferencias entre el incremento de salarios y precios de los insumos, escasez y especulación por los elevados costos del suelo, el aumento en los costos y trámites de permisos y créditos hipotecarios, que muestran diferencias importantes entre el DF y los municipios conurbados del Estado de México.

El poder adquisitivo de los sectores de ingresos medios y bajos ha caído en las últimas décadas, impidiendo adquirir la vivienda a quienes la necesitan; y a quienes la poseen, mejorarla, ampliarla o sustituirla por otra más acorde a sus nuevos requerimientos.

La población con ingresos medios y bajos, a quien se oferta crédito de interés social para la compra de inmuebles, tiene problemas para ser sujeto de crédito, mientras que la alternativa de vivienda en renta para estos sectores ha estado restringida, debido a la escasez de oferta y a las limitaciones en el marco jurídico para el control de esta actividad. La vivienda en renta pasó en cinco años, de 23.3 % del total del DF en 1990 a apenas el 24.43 % en 1995. Mientras que de 1995 a 2000 cayó al 20.43 %. Para el año 2003 la vivienda en renta representa el 20.34 % del total de viviendas.

Se calcula que el déficit de vivienda de 1995 a 2000 fue de 294,459 unidades, incluyendo necesidad de vivienda nueva y por mejoramiento. Las áreas donde las condiciones de la vivienda se presentan poco satisfactorias se ubican en las delegaciones Venustiano Carranza, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo en la ciudad central; Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Cuajimalpa y Álvaro Obregón en el primer contorno; Magdalena Contreras, Tlalpan, Tláhuac y Xochimilco en el segundo; y Milpa alta en el tercer contorno. En la

mayoría de los casos la precariedad o el mal estado coinciden con su ubicación en zonas de alto riesgo.

Por otro lado, si se analiza la dinámica del incremento y pérdida del parque habitacional en la última década, es posible observar que corre paralela a las tendencias negativas de poblamiento, aunque no solamente esté determinada por el factor demográfico. De acuerdo con INEGI, el DF registró 2,103,752 viviendas en el año 2000, lo que señala un incremento de 314,685 unidades respecto a lo reportado en la década anterior: 1,789,067. Sin embargo, mientras en 1990, las cuatro delegaciones de la ciudad central contaban con 491,884 viviendas, en el 2000 cuentan con 472,383 unidades de vivienda, lo que indica una pérdida del parque habitacional de 19,501 unidades. Por su parte, el resto de las delegaciones pasan de 1,306,183 en 1990 a 1,631,369 en el año 2000, es decir, un incremento de 325,186 unidades de vivienda. En este contexto, la delegación que mayor número de viviendas pierde es la delegación Cuauhtémoc, al pasar de 159,410 viviendas a 147,904, que significa una reducción de 12,229 unidades. En contraste, la delegación que mayor incremento presenta es la delegación Iztapalapa con 108,365 viviendas más que en 1999. Esta dinámica refleja las tendencias territoriales de la pérdida de vocación habitacional de las zonas con suelo servido y la densificación de áreas sin infraestructura y equipamiento necesarios.

La dinámica habitacional ha dado lugar a una ciudad segregada y polarizada. Las políticas emprendidas no han permitido el acceso a la vivienda de todos los estratos de la población, sobre todo de los más pobres. En los últimos años, la mayor parte del requerimiento de vivienda de sectores populares se ha estado ofertando en la periferia y en los municipios conurbados, mientras que el de los sectores medios y altos se produce en el DF, sobre todo, en áreas ecológicas muy codiciadas por el capital inmobiliario: en Cuajimalpa y en menor medida Álvaro Obregón y Tlalpan.

Existen asentamientos en condiciones de marginación y alto riesgo, ocupados por los estratos más bajos de la población, a los que la escasez de recursos obliga a ubicarse en zonas no aptas para el desarrollo urbano o en edificaciones dañadas o construidas de manera precaria, que carecen de servicios de drenaje y agua.

La vivienda popular ha venido enfrentando una serie de problemas heredados: la falta de una política integral de vivienda a largo plazo; la desarticulación entre las políticas de desarrollo urbano y las habitacionales; la existencia de programas poco acordes con los niveles socioeconómicos de la mayoría; la reducción de la acción de las instituciones públicas; desregulación, privatización y creciente eliminación de subsidios; la incompatibilidad entre la tierra disponible para programas de vivienda popular y la factibilidad de servicios, principalmente agua; la escasa producción de vivienda para renta y la reducción de los metros cuadrados por vivienda. Pero, sobre todo son los problemas por la recurrencia de crisis económicas con escenarios económicos y sociales adversos para las mayorías, lo que propicia la especulación inmobiliaria, con el consecuente acceso diferenciado a la vivienda. Es por eso que los demandantes de habitación popular han optado por la autoconstrucción, sin contar con la capacidad o asesoría técnica y con costos que al final resultan mayores a los de la vivienda institucional.

Ante las dificultades para enfrentar el problema de la vivienda de los sectores de más bajos ingresos, en 1998 el Gobierno del Distrito Federal decidió modificar sus estrategias de financiamiento y canalizar directamente recursos fiscales para los programas de vivienda, por lo que creó el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI DF). De este modo, el organismo se propuso diversificar programas y esquemas financieros; adecuar las condiciones de recuperación a la capacidad de pago de los beneficiarios; facilitar el acceso de las familias menores ingresos y mayor vulnerabilidad; otorgar ayudas de beneficio social; y vincular la producción de vivienda a los programas de desarrollo urbano.

6. Redes sociales y comunitarias

La formación de redes sociales y comunitarias es un fenómeno que se ha venido consolidando en la sociedad actual. Esto se ha debido, en gran medida, a las marginales condiciones económicas a las que se enfrenta la mayoría de la población. En general, las redes sociales se caracterizan por tener intrincadas relaciones de reciprocidad y de solidaridad en el ámbito de la familia, de la comunidad y de las estructuras amistosas, que permiten hacer frente a un sin número de adversidades. Según Chiarello (1994):

“Siempre, pero sobre todo cuando la situación económica empeora, el modo recurrente a través del cual los individuos le hacen frente consiste en socializar los esfuerzos de la familia y en explotar los recursos disponibles en el ámbito familiar y en los ambientes sociales circundantes. Después de todo, la familia y las redes sociales han representado siempre el amortiguador más eficaz de las adversidades económicas, por el simple hecho de que demuestran ser superiores al individuo aislado para resolver las situaciones más complicadas y en el hacer virtud de la necesidad”

Sin embargo, la familia no es la única red de apoyo que permite hacer frente a este tipo de situaciones. En los sectores sociales de menores ingresos, principalmente, se desarrolla un tejido más amplio de relaciones constituido por redes sociales formadas por vecinos, amigos y asociaciones voluntarias de naturaleza diversa (Chiarello, 1994). Dentro de este tipo de redes, destacan los denominados “movimientos sociales urbanos”, los cuales surgen como respuesta de los sectores populares frente a las contradicciones e insuficiencias del desarrollo urbano.

En este sentido, la ciudad de México, se ha caracterizado por ser el centro urbano con el mayor número de organizaciones y movimientos urbanos en el país. Desde la década de 1920, en la ciudad se han erigido organizaciones urbano-populares tendientes a enfrentar los problemas de acceso a la vivienda y el hacinamiento en la ciudad; problemas relacionados a desalojos y aumentos desmesurados en las rentas; y problemas con la dotación de servicios urbanos y regularización de la tierra. Así mismo, en la ciudad surgieron otro tipo de organizaciones, entre las que destacan: el movimiento obrero y campesino; el movimiento estudiantil; y los grupos organizados de clase media (grupos técnicos y profesionales), tendientes a enfrentar el empeoramiento de las condiciones de la vida y el encarecimiento de los productos básicos.

Por otra parte, en los últimos años la ciudad de México ha sido escenario del desarrollo de un sin número de organizaciones no gubernamentales (ONG). Este tipo de redes sociales surgen como una forma de participar individualmente en la política social, al margen de la administración pública, favoreciendo la integración social y la consolidación de una sociedad pluralista. Este tipo de organizaciones asumen tareas de políticas públicas, especialmente políticas sociales en los campos de la salud o la educación, y de manera especial en el de los servicios sociales.

De esta manera, es evidente que el desarrollo social de una ciudad como la nuestra, no se puede lograr únicamente con ayuda del Estado, sino que, las redes sociales y comunitarias juegan un papel fundamental para enfrentar una serie de situaciones adversas a las que se enfrenta la población en general.

7. Grupos vulnerables

Las mujeres, los jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, indígenas y personas con discapacidad, viven situaciones de inequidad e injusticia debido: al trato diferenciado en el acceso al mercado de trabajo, educación, salud y vivienda; a la falta de oportunidades para los miembros más débiles de la familia y a la persistencia de visiones estereotipadas y culturales por razones de sexo, edad, origen étnico y condición física. La punta del iceberg de la desigualdad y la exclusión social la constituyen los grupos sociales en situaciones extremas: niños y niñas de la calle; sexo servidoras, indigentes, personas con VIH-SIDA y adictos a diversas sustancias, todas ellas son expresiones del rompimiento del tejido social, expuestos a situaciones de violencia y a afectaciones psicosociales agudas, su número aumenta y se extiende en el país y en la ZMVM.

La composición social al interior de cada grupo es heterogénea, sus problemáticas se hacen más complejas y se diferencian en el espacio urbano, por lo que reclaman políticas públicas específicas, capaces de enfrentar la persistencia de estructuras organizativas e institucionales, diseñadas con supuestos de política social que ya no son vigentes; la destrucción de redes familiares y comunitarias de protección, la insuficiente oferta, calidad y pertinencia de los servicios sociales públicos frecuentemente sacrificado por las políticas de ajuste y agravada por la subutilización de la infraestructura e instalaciones en las delegaciones centrales, y su insuficiencia en las delegaciones periféricas, así como la profundización de la desigualdad y la pobreza desde la década de los 80

La violencia doméstica o intrafamiliar la ejerce y la padecen hombres y mujeres, aunque la mayoría de los hechos de violencia, independientemente de su forma (física, verbal, sexual, emocional, patrimonial), naturaleza o consecuencia, es perpetrada por varones en contra de las mujeres. Se calcula que una de cada tres familias padece violencia, y las principales víctimas son las mujeres, los niños, los adultos mayores y los miembros con alguna discapacidad.

Los menores en situación de “calle”, constituyen un grupo particularmente vulnerable. En México, a partir de la década de 1980 diversas voces empezaron a expresar su preocupación por la creciente cantidad de menores que viven en cruceros, puentes y calles de los centros urbanos más importantes del país. Los motivos que los orillan a convertir la

calle en su hogar y entorno cotidiano son múltiples y configuran una de las expresiones más crueles de vulnerabilidad social, ya que son obligados por familiares o conocidos, a realizar actividades denigrantes, convirtiéndolos en sujetos de abuso sexual, tráfico de drogas u otras expresiones de victimización.

En julio de 2005 el DIF nacional atendió a 432 mil 938 menores en situación de calle, de los cuales 41 mil 454 se encontraban en situación de riesgo (por el consumo de drogas y síntomas de desnutrición); 363 mil 981 menores fueron atendidos con programas preventivos de la institución.

Según el estudio de "Infancia robada. Niñas y niños víctimas de explotación sexual en México", se estimó que en el país existen aproximadamente 16 mil menores víctimas de la explotación sexual comercial. Por su parte, en la ZMVM se estimó un total de 4,600 menores en el año 2000.

En el 2003 se registraron más de 446 mil nacimientos de madres solteras menores de 20 años. Una gran proporción de estos embarazos no fue planeada debido a varios factores entre los que destacan la baja autoestima, escasa comunicación familiar, baja escolaridad, desconocimiento sobre temas sexuales y uso de métodos anticonceptivos, violencia intrafamiliar y abuso sexual, entre otros.

En nuestro país existen cerca de 7.6 millones de personas mayores de 60 años (7.3 por ciento de la población total), que demanda servicios de salud y seguridad social. Según el Instituto Nacional para los Adultos Mayores (INAPAM), sólo el 25 por ciento de los adultos cuenta con recursos suficientes para enfrentar su vejez. El 75 por ciento es vulnerable económicamente. Sólo 1.5 millones reciben pensión, el restante 80 por ciento tiene que buscar alternativas para la obtención de ingresos. El sueldo de quienes trabajan varía entre 3 mil y 5 mil pesos mensuales. Se sabe que el 90 por ciento de los adultos mayores vive con sus familiares y el 10 por ciento carece de apoyo institucional o individual. Casi 3.3 millones de adultos mayores viven en municipios de bajo o muy bajo desarrollo social.

8. Integración familiar y comunitaria

Con el empobrecimiento de la población observada en las últimas décadas, en aquellos grupos sociales más desprotegidos los lazos familiares prácticamente se han roto, afectando particularmente a los niños y los ancianos, que son los integrantes más vulnerables de la familia. En especial para los niños el acceso a la educación, a los servicios de salud y a una buena alimentación se ve limitada; además de ser frecuentemente objeto de abandono, violencia intrafamiliar y falta de afecto.

Cuando no se puede satisfacer las necesidades básicas, el vínculo familiar entra en tensión y se rompe. En las familias pobres abunda la informalidad y transitoriedad de los enlaces conyugales, el abandono familiar e incluso el desconocimiento de muchas referencias básicas de los padres, el 20% de los hogares son uniparentales y en su mayoría son encabezados por mujeres. En otras ocasiones, la pobreza lleva a que la estructura de la familia se extienda mediante la fusión de otras familias incompletas, que retornan al seno del hogar primario para compensar su situación. Al interior de la familia con carencias

económicas, las oportunidades son menores para quienes tienen menor instrucción escolar, los desempleados, los grupos minoritarios, los niños, las mujeres, los ancianos y los discapacitados.

En este sentido, en el gobierno del Distrito Federal se ha fomentado la integración familiar y comunitaria a partir de la aplicación de políticas de asistencia social enfocadas a fomentar la sana convivencia y los valores familiares; así como a desarrollar las capacidades de los individuos que la integran con la finalidad de promover el desarrollo comunitario.

En lo que va de la presente administración, a través de los diez Centros de Asistencia e Integración Social y el Programa de Apoyo Social Emergente, se ha impulsado el desarrollo de las y los usuarios mediante acciones que posibiliten la reintegración de los mismos, ya sea a la familia, a su lugar de origen, y de manera laboral y/o educativa en la medida de lo posible. En este sentido, se reintegraron en el periodo a 1,142 personas.

Por su parte en los Centros de Estimulación Temprana, Círculos Infantiles y Ludotecas, se desarrollan acciones formativas y recreativas dirigidas a fortalecer la integración familiar y comunitaria además de atender los diferentes sectores sociales ofertando principalmente talleres de capacitación para el trabajo, prevención de la salud, cursos artísticos, atención médica, psicológica y odontológica beneficiando con ello a 350 niñas y niños.

9. Infraestructura, servicios y equipamiento sociales

La dotación adecuada de infraestructura, servicios y equipamientos sociales representa uno de los factores de mayor impacto en el desarrollo social. En el DF el suministro de agua y drenaje, los servicios de transporte público y los equipamientos en educación, salud, cultura y deporte son algunos de los retos de mayor relevancia que se deben solucionar.

El abastecimiento actual de agua potable para la ZMVM alcanza los 64 m³/s, de los cuales 35 m³/s son canalizados al Distrito Federal. Sin embargo, a pesar del incremento absoluto de la demanda por el crecimiento de la población, no se han recibido nuevos caudales para su abastecimiento. Para el DF, cerca del 60 % del volumen total proviene de fuentes subterráneas locales y el resto proviene de fuentes externas alejadas de la ciudad hasta 127 km y situadas, en ocasiones, a más de 1,000 m por debajo del nivel de la ciudad.

Si se toma en cuenta que en el año 2000 la población del DF alcanzó los 8.6 millones de habitantes, la dotación per cápita diaria es del orden de 352 litros, cifra que incluye el agua que se pierde por diferentes causas, como fugas y tomas clandestinas en la red. Esta dotación ha sido históricamente inequitativa: al poniente de la ciudad se registran dotaciones de hasta 350 l/hab/día, mientras que en el oriente, en particular en la Sierra de Santa Catarina, Iztapalapa, apenas supera los 150 l/hab/día. Además existen zonas de la ciudad, principalmente en los lomeríos del sur y en la Sierra de Guadalupe, en donde el reparto de agua no es continuo sino intermitente (tandeo), debido al insuficiente caudal y baja presión, a las dificultades que ofrece el relieve topográfico y a la falta de infraestructura. En la actualidad se estima un déficit aparente de 3 m³/seg que afecta a 1.2 millones de personas

Además de la escasez de agua, los habitantes del sector oriental de la ciudad, han debido enfrentar problemas de calidad en el agua que consumen. El GDF ha avanzado ante esta problemática mediante acciones para la rehabilitación de pozos y reparación de sus equipos electromecánicos, así como en la sustitución de redes deterioradas. Asimismo, ha instalado sistemas potabilizadores en las 36 plantas existentes y se han diseñado dosificadores automáticos de cloro.

Luego de ser usada, gran parte del agua es expulsada de la cuenca a través del Sistema de Drenaje Profundo y del Gran Canal de desagüe. Sólo 10 % del caudal total recibe algún tipo de tratamiento, subutilizando con ello la capacidad instalada de las plantas.

En materia de transporte, los Centros de Transferencia Modal (CETRAM), concebidos originalmente para agilizar el transbordo a los usuarios de diferentes modos de transporte, de manera segura y rápida, sin interferir en la continuidad del flujo vehicular de la vialidad aledaña a las estaciones terminales del STC Metro, se han constituido en puntos neurálgicos saturados, donde se concentra problemática vial, urbana, social y económica. En el DF existen actualmente 38 CETRAM y bases de servicio. El número de usuarios registrados en el año 2000 en 22 del DF es de 5.6 millones y en los dos del Estado de México de 486 mil, lo que equivale a un poco más de 6 millones de usuarios, con un parque vehicular estimado en 32,400 unidades.

Por su parte, el equipamiento social de la ciudad: educación, salud, deporte, cultura y áreas verdes, relaciona las zonas de habitación con los lugares donde la población realiza actividades sustantivas para su reproducción social.

Las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Benito Juárez disponen del 44.31 % del equipamiento social, a pesar de que sólo albergan 14.21 % de la población de la entidad. Por el contrario, las delegaciones del norte y oriente: Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztacalco e Iztapalapa que concentran 45 % de la población, tienen solamente alrededor de la quinta parte del equipamiento.

A pesar de que el equipamiento educativo en el DF es uno de los más completos del país, la situación es desigual y heterogénea entre niveles, delegaciones y sectores, lo que incide notablemente en la movilidad de la población y en el costo y tiempo que significa para los padres de familia el traslado de los menores. El mayor déficit de equipamiento se localiza en Iztapalapa, Xochimilco, Tláhuac, Magdalena Contreras y Milpa Alta que cuentan con índices de atención menores al 60 por ciento.

Los planteles de educación media superior públicos y privados se han concentrado en las delegaciones centrales que, en conjunto atienden al 49% de la matrícula. En el nivel superior, las delegaciones Coyoacán y Gustavo A. Madero atienden en conjunto a más del 50 % de la demanda y concentran el más alto índice de especialización en este nivel.

El equipamiento en materia de salud en el DF está dividido en dos tipos de atención, servicios a la población abierta y servicios de seguridad social. La oferta de servicios médicos se concentra en las delegaciones Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Tlalpan, en tanto que la demanda de los servicios se ubica en Iztapalapa con el

20.6 % de la población total; Gustavo A. Madero con el 14.4% y Álvaro Obregón con el 8%.

En materia de equipamiento deportivo, el DF cuenta con amplias y modernas instalaciones, equipamiento intermedio y pequeños espacios o módulos deportivos, donde intervienen el sector público y el privado. Su distribución es poco equitativa tanto en cantidad como en calidad y es en todos los casos insuficiente.

Así mismo, la ciudad de México es la más importante y más diversificada concentración de equipamiento cultural del país, y una de las más importantes de América Latina. Su área de influencia alcanza, en muchos casos, a usuarios de todo el país. La diversidad de tipos y niveles de equipamiento, y de la oferta cultural a la que sirven de soporte, es muy amplia. Estas diferencias llevan a la polarización y diferenciación en su accesibilidad por los diferentes sectores sociales.

Actualmente se cuenta con 1,487 unidades de equipamiento cultural, de las cuales el 7.5% es de carácter metropolitano. El 68 % del equipamiento cultural se ubica en las delegaciones Álvaro Obregón, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo; las delegaciones con menor participación son Cuajimalpa, Iztacalco, Magdalena Contreras, Milpa Alta y Tláhuac que reúnen el 9 % del total.

El equipamiento en áreas verdes (parques, jardines y bosques) y las áreas verdes menores (corredores ecológicos, camellones, glorietas, etcétera) son un soporte sustancial de los servicios ambientales; del paisaje urbano; de la educación ambiental; la reproducción cultural y la recreación.

En síntesis, el Distrito Federal concentra el 49% del área urbanizada total de la ZMVM, el 47% del área habitacional, el 36.1% del uso industrial y el 81% de los usos mixtos, es decir comerciales, de equipamiento y servicios. Salvo en el equipamiento destinado a las áreas verdes y el deportivo, el antiguo patrón de distribución oriente–poniente indica una distribución clásica en la forma centro–periferia, con una notable concentración de la infraestructura en la ciudad central.

10. Segregación socioespacial, marginación y discriminación

La segregación urbana es una manifestación visible en el espacio de la desigualdad de la estructura social. La noción de segregación urbana hace referencia a las diferentes posibilidades económicas de acceso al suelo urbano se le ha dado una explicación cultural en cuanto a diferentes formas de vida. Existiendo diversos factores de segregación en relación con formas de organización social y patrones culturales, que establecen una diferenciación de la urba, la cual está estrechamente relacionada con la estratificación económica; propiciando diferentes formas de apropiación y utilización del espacio al interior de la ciudad.

En la ciudad de México el desempleo y subempleo, la falta de infraestructura y equipamientos urbanos, la incorporación al área urbana de tierras ejidales y comunales, el alto costo de la construcción de vivienda y el sector inmobiliario, han sido los principales factores de la diferenciación Socioespacial. Limitando a los sectores más pobres de la

población a vivir en zonas deterioradas del centro de la ciudad o en tierras ejidales y comunales de la periferia, carentes de infraestructura y servicios en ambos casos.

El patrón tradicional de segregación social se demuestra fácilmente mediante la distribución poblacional de acuerdo con los niveles de ingreso (véase Rubalcaba y Schteingart, 2000). Las zonas de mayores ingresos, como San Ángel y las Lomas, se diferenciaron en forma evidente, como también lo hacen las zonas más numerosas, de la segunda categoría, como Nápoles, Polanco, Satélite, etcétera. En contraste, las zonas más pobres se encuentran en las periferias del oriente y norte de la ciudad. La mezcla de grupos socioeconómicos en el centro genera zonas de distribución de ingresos bajos a medios, pero existen evidencias de que la situación de los grupos de bajos ingresos que viven dentro y alrededor del centro de la ciudad es mucho mejor que la de sus contrapartes en la periferia (Valencia, 1965; Brown, 1972). Esto se debe a que en la mayoría de los casos, la población del centro pertenece a una clase trabajadora estable que tiene vínculos cercanos con la economía local.

La distribución espacial de este fenómeno en la ciudad de México se puede definir de la siguiente manera. Las zonas más pobres se han desarrollado como una serie de áreas concéntricas al oriente y norte. Por lo tanto su nivel de integración física es menor, debido a sus menores niveles de infraestructura, consolidación residencial y densidades de población. En general, estas zonas se extienden mediante la construcción de nuevas viviendas en la periferia, con densidades crecientes en las zonas central e intermedia. Los grupos de mayores ingresos también presentan un patrón de expansión urbana que consiste en la creación de nuevas áreas de exclusividad en las que puedan ostentar símbolos de riqueza y prestigio. Sin embargo, el deseo de tener zonas claramente definidas y protegidas contra la intrusión de otros grupos ha conducido al surgimiento de sectores en forma de cuña, que siguen los contornos del terreno y utilizan barreras naturales como divisiones. Parte del desarrollo residencial de las élites también se está llevando a cabo mediante el remodelamiento y embellecimiento, así como el repoblamiento de los centros de los antiguos pueblos más atractivos como San Ángel y Tlalpan. En el pasado, algunas zonas que habían sido exclusivas de las élites bajaron algunos escalones en el mercado cuando los grupos de ingresos medios-altos se infiltraron en las residencias y terrenos abandonados por quienes habrían sido sus vecinos, quienes se mudaron a zonas de reciente desarrollo y mucho más exclusivas (Jhonston, 1973)

Por lo tanto, la disposición espacial de los grupos de ingresos medios está determinada por su voluntad de infiltrarse en estas residencias abandonadas o, más a menudo, su establecimiento en terrenos suburbanos desarrollados específicamente para satisfacer sus necesidades. La colonia Del Valle en el centro sur de la ciudad, y Satélite y Echegaray al noreste son buenos ejemplos de ello. Estas zonas también están sujetas a subsecuentes procesos de infiltración. Durante los últimos 30 años, algunas partes de Polanco han bajado de categoría en el mercado: de ser zonas de residencia de la élite, pasaron a alojar a grupos de ingresos medios. Las áreas de las élites y las clases altas desarrolladas durante la última década del siglo XX, como Roma Norte, ya han estado sujetas desde hace tiempo a procesos de invasión, mediante los cuales las presiones de reconstrucción comercial han conducido a cambios en el uso de suelo, de residencias unifamiliares a comercios, oficinas y viviendas multifamiliares de clase media y baja.

11. Seguridad y delincuencia

Durante la década de los años 80, coincidiendo con la agudización de la crisis económica y social de larga duración iniciada en la década anterior, se elevaron notoriamente los índices de criminalidad y se multiplicaron sus formas; a mediados de los 90, se observó un nuevo repunte de la criminalidad en todo el país y la capital, relacionada con los efectos del ajuste estructural y el nuevo episodio recesivo de 1995 (Ruiz Harrell, 1998, 13). Actualmente, la violencia urbana ocupa un explicable primer lugar entre las preocupaciones de los ciudadanos metropolitanos.

Las manifestaciones de esta situación, de naturaleza estructural, son múltiples: atentados contra la vida humana que concluyen en asesinatos o personas heridas; asaltos a bancos, a transportes de dinero o a pagadurías de empresas; robos de mercancía y vehículos de transporte de carga en las carreteras de acceso; robos de dinero y mercancía en locales comerciales; asaltos y robos en casas habitación; asaltos y robos en vehículos de transporte público (metro, autobuses, microbuses y taxis, en particular los *piratas*); asaltos y robos a transeúntes en la vía pública; secuestros reales o fingidos de personas; robo de infantes; violaciones y otros actos contra la integridad de las personas.

A estos hechos violentos aparentes, se añaden una multiplicidad de formas delictivas más soterradas, menos visibles generalmente. Los delitos de «cuello blanco»: el incumplimiento doloso de las obligaciones fiscales; las defraudaciones bancarias y en el sistema financiero, o en las empresas privadas; el desvío o el uso ilegal de fondos públicos; y el cobro de «gratificaciones» y «mordidas» por los funcionarios públicos y privados, tipificados genéricamente como «corrupción»; el ejemplo más debatido últimamente ha sido el de los créditos ilegales integrados al FOBAPROA. Los negocios ilegales: el contrabando de armas y mercancías de todo tipo; el comercio de mercancías robadas o de contrabando; la piratería de marcas, sobre todo en audio y video; el narcotráfico de tránsito hacia el norte y la comercialización interna de estupefacientes; y el tráfico de niñas y niños, hombres y mujeres, aún a escala internacional, para la pornografía y la prostitución abierta o encubierta. La explotación forzada, en la mendicidad, la delincuencia o la prostitución, de menores de edad.

A todo ello, se añade la *violencia intrafamiliar*, que incluye homicidios, violaciones y agresiones, que tienen como víctimas principales a niños, mujeres y ancianos. Sobre estos delitos, existe poca acción penal e información estadística, ya que muchos no se denuncian debido a la relación familiar entre víctima y victimario (GDF, 1999); y la presión de los medios de comunicación es curiosamente mucho menor. Otro componente violento de la vida urbana, es la accidentalidad vehicular, asumida por muchos como un «mal inevitable», estrechamente relacionada con la proliferación de los vehículos automotores, la mala preparación de los conductores, el desorden y descontrol del transporte público concesionado, y la indefensión de los peatones en una ciudad mal equipada para su protección.

La información disponible indica que el grupo de edad más vulnerable a los actos delictivos, en el que se ubica la mayor proporción de víctimas, es la juventud; al mismo tiempo, en este grupo se ubica la gran mayoría de los delincuentes y los detenidos en las

cárceles. Ello se debe al impacto de la descomposición familiar, la carencia de oportunidades educativas, laborales y culturales, la propensión a la drogadicción y el alcoholismo, y la sicología de los adolescentes.

Los actos delictivos son cometidos por muy diferentes actores sociales. Entre ellos destacan: a) el *crimen organizado* en bandas, mafias o grupos, con grados desiguales de estructuración y equipamiento, concentradas en el crimen más «rentable», con redes de complicidad en los aparatos policíacos o judiciales, implantados con frecuencia en las colonias a las cuales «benefician» con su derrama de dinero, apoyo y obras de uso colectivo, logrando la complicidad y cobertura de los habitantes; b) los agentes de las policías, activos o en retiro, que actúan como parte de bandas o forman las suyas propias, o en forma aislada, y que son los de más alta peligrosidad y los más condenables por su ubicación operativa y moral en la estructura estatal; y c) los delincuentes eventuales, espontáneos, improvisados, entre los cuales se ubican en parte los empobrecidos que delinquen por necesidad y apremio económico y social.

El machismo, la cultura autoritaria, la impunidad que emana del tradicional poder omnímodo del aparato estatal, la existencia de infinidad de guardias armadas individuales y porros y golpeadores de funcionarios y líderes en muy diversos ámbitos de la vida social y política, son factores de la vieja estructura social que alimentan en gran medida la situación de violencia e inseguridad en la ciudad y todo el país.

Una porción mayoritaria de estos delitos no son siquiera denunciados por sus víctimas individuales o institucionales, por desconocimiento del hecho o la ley, negligencia de los ciudadanos, participación de familiares, desconfianza hacia las autoridades policiales o judiciales, complicidad política, o miedo de las víctimas a las represalias de los victimarios. La intensificación de la inseguridad, y los llamados de las autoridades y las organizaciones sociales, han llevado a un aumento considerable de las denuncias, pero ocurren aún demasiados hechos violentos que no son denunciados; y sólo una parte de los hechos delictivos perseguidos de oficio, o los denunciados son atendidos efectivamente por la policía, el ministerio público y la justicia y aprehendidos los delincuentes. De los delincuentes aprehendidos, una parte sale libre, no es procesada por deficiencias de la averiguación previa o de la ley, o por la corrupción del sistema judicial.

V. EL MEDIO AMBIENTE

1. Antecedentes sobre los recursos naturales de la Ciudad de México

La competencia del Distrito Federal con el Estado de México o viceversa por la apropiación y uso de los recursos naturales, ha ido acelerándose en cuanto a la necesidad de fortalecer capacidades productivas y fiscales por parte de cada jurisdicción. En este tenor, las rivalidades políticas han existido en la medida en que el Estado de México es el principal abastecedor de mano de obra de la capital del país, proveedor de agua potable entubada del sistema Cutzamala, receptor de aguas residuales provenientes del Distrito Federal y espacio para el confinamiento de basura, ya que una entidad percibe que subsidia a la otra o no recibe un trato recíproco.

La Ciudad de México cuenta con dos bosques urbanos, que son el Bosque de Chapultepec y el Bosque de Aragón, y bosques en zonas rurales como el corredor biológico Ajusco-Chichinautzin (Zona Sur); el Corredor Contreras-Desierto de los Leones (Zona Poniente); Sierra de Guadalupe-Tepeyac (Norte); Cerro de la Estrella-Sierra de Santa Catarina (Oriente DF); Franja Huixquilucan-Miguel Hidalgo (Zona Poniente), como los más importantes.

Asimismo, la Ciudad de México cuenta con algunas zonas de recarga acuífera como el Área de Conservación Ecológica en el Distrito Federal, la cual es la zona de recarga natural de los mantos acuíferos de donde se extrae el 70% del agua que consume la Ciudad y el lago de Xochimilco.

La ciudad de México tiene entre sus recursos naturales la Sierra de Santa Catarina, la Sierra de Guadalupe, las cuales albergaban una de las zonas con mayor flora y fauna del Valle de México, ya que el crecimiento de la mancha urbana ha provocado el cambio del uso del suelo con la disminución en gran medida de las zonas boscosas, generándose problemas de erosión del suelo y pérdida de especies lo que ha provocado un desequilibrio hidroclimático en el Valle de México.

2. Uso y contaminación en aire, agua y residuos sólidos y peligrosos

Aire

A principios de la década de los años ochenta del siglo XX, para el Departamento del Distrito Federal y las autoridades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) de ese entonces, la calidad del aire que respiran los habitantes de esta cuenca atmosférica comenzó a ser uno de los temas de la agenda pública de mayor preocupación de los gobiernos tanto locales como federales. La medición de la calidad del aire y de las partículas contaminantes si bien pudo en sus inicios arrojar valores arbitrarios, en el largo plazo posibilitó cambios en la conciencia de la sociedad y del gobierno que redundaron en acciones tales como el cierre de la refinería 18 de marzo en la Delegación Azcapotzalco, mejores combustibles y restricciones para el uso de vehículos de particulares.

La ciudad de México está rodeada de una cadena montañosa que impide el escape del aire contaminante. La ciudad y el Valle de México en su conjunto ha sido situada como el

espacio territorial más contaminado del mundo, toda vez que desde los años ochenta se dice, alberga una capa de venenos atmosféricos producidos por emisiones industriales, gases vehiculares, humo y desechos humanos. Los datos señalan que a finales de la década de los ochentas y principios de los noventa, diariamente se emitían 12,000 toneladas de contaminantes, donde más de tres cuartas partes de esta contaminación provenían de casi tres millones de automóviles que circulaban en sus sistemas viales.¹⁵

Los contaminantes del aire son compuestos tóxicos que provocan un daño directo a la salud humana aun en concentraciones que podrían parecer ínfimas. El aire de la Ciudad de México desde los años ochenta está compuesto por bióxido de sulfuro, bióxido de nitrógeno, ozono y partículas suspendidas. Los óxidos de azufre y de nitrógeno son los principales precursores de la lluvia ácida, los cuales son causantes de inhibir el crecimiento de las plantas y de propiciar la caída prematura de las hojas. Las partículas suspendidas pueden ser de naturaleza orgánica o inorgánica como el humo, ceniza, polvo, neblina, aerosoles, pólenes y hongos.

La exposición al ozono (O_3) está asociada con la disminución de la función pulmonar¹⁶ y que la exposición al ozono O_3 aumenta la susceptibilidad a las infecciones respiratorias y a las crisis de asma¹⁷

Al hidratarse el óxido de azufre (SO_2) en la capa de moco de las vías respiratorias genera iones (H^+ , SO_3^- , HSO_3^-). De modo similar, al hidratarse el óxido de nitrógeno (NO_2) en la capa de moco forma iones (H^+ , $ONOO^-$, NO). Como consecuencia, el epitelio de las vías aéreas se inflama cuando se expone más de 24 horas a concentraciones mayores de 0.13 ppm de óxido de azufre (SO_2), y cuando se expone más de 1 hora a concentraciones mayores a 0.21 ppm de NO_2 . Este es uno de los mecanismos que explican la disminución de la función pulmonar observada en personas expuestas crónicamente a concentraciones elevadas de óxido de azufre (SO_2)¹⁸ y por ende explica el incremento de la morbilidad respiratoria cuando en la zona norte del Distrito Federal se reportan concentraciones de óxido de nitrógeno (NO_2) que exceden la norma correspondiente¹⁹.

¹⁵ Tom Barry, *México. Una Guía actual. La fuente esencial sobre la sociedad mexicana, su economía y sociedad*, Ediciones Ser, 1993 p. 313

¹⁶ Castillejos M, Gold DR, Damokosh AI, Serrano P, Allen G, McDonnell WF, Dockery D, Ruiz S, Hernandez M, Hayes C. *Acute effects of ozone on the pulmonary function of exercising schoolchildren from Mexico City*, Am J Respir Crit Med, 1995.

¹⁷ Romieu I, Meneses F, Sierra Monge JJ, Huerta J, Ruiz Velasco S, White MC, Etzel RA, Hernandez Avila M. *Effects of urban air pollutants on emergency visits for childhood asthma in Mexico City*. Am J Epidemiol 1995, pp. 546-553

¹⁸ Díaz Mejía GS, Muñoz Bojalil B, González García R, García Uribe JA. *Evaluación del daño respiratorio en una región cementera de la República Mexicana*. Salud Pública, México, 198, pp.:438-446.

¹⁹ E. Hernández Garduno, Pérez Neria José, Paccagnella AM, Pina-García MA, Munguía-Castro M, Catalan-Vázquez M, Rojas-Ramos M. *Air pollution and respiratory health in Mexico City*, J Occup Environ Med, 1997, pp.299-307

Los niveles de plomo en la sangre de sus habitantes son más del doble que los registrados en otras áreas metropolitanas importantes del mundo, por lo que sus efectos pueden ser inmediatos o de largo plazo, deteriorando la calidad de vida y disminuyendo la expectativa de vida de los habitantes de la Ciudad de México. Las estadísticas del Hospital Infantil de México y del Instituto Nacional de Pediatría muestran que los padecimientos respiratorios como el asma bronquial, la neumonía bronquial, problemas de sinusitis y catarros crónicos han sobrepasado a las infecciones gastrointestinales. Sin embargo, el gobierno de la ciudad de México informó que para finales de 1999, la Secretaría de Salud del Gobierno Federal reportó, respecto a 1998, una reducción de la demanda de servicios médicos por padecimientos asociados a la contaminación atmosférica, en consulta externa y hospitalización la reducción fue del 70%. En forma similar, la sintomatología de padecimientos asociada a la contaminación atmosférica como dificultad para respirar, tos seca, dolor de garganta y dolor de cabeza se redujo en 24%, 21%, 20% y 16% respectivamente.²⁰

A pesar de que no existen soluciones inmediatas para combatir la contaminación del aire sin perjudicar la economía ni las actividades diarias de la ciudad, la mayoría de las medidas de control son de carácter restrictivo, a finales de los años ochenta, el gobierno de la ciudad de México implantó un programa de acción ambiental conocido como “Hoy no circula”, que prohíbe el uso cada día de vehículos con ciertas placas de circulación. Aunque el programa sí resultó útil al comienzo de su instrumentación, propició la compra de un segundo y tercer automóvil por parte de la población.

El Índice Metropolitano de la Calidad del Aire, mejor conocido como IMECA, sirve para informar a la población cada hora sobre qué tan limpio o contaminado se encuentra el aire en la Ciudad de México y su Zona Metropolitana es decir si su calidad es buena o representa un riesgo para la salud. El IMECA se difunde para contaminantes como: ozono (O₃), partículas menores a diez micrómetros (PM₁₀), dióxido de azufre (SO₂), dióxido de nitrógeno (NO₂) y monóxido de carbono (CO).

Las mediciones de los índices de ozono en el Valle de México entre 1995-1999, dieron como resultado que los promedios de IMECA de este contaminante se redujeran sostenidamente al pasar de 169.7 a 144.9 puntos, sin embargo seguía habiendo una calidad insatisfactoria del aire. De igual manera los promedios semestrales de registros máximos de IMECA pasaron de 181.7 a 149.6 puntos, los cuales indicaban condiciones no satisfactorias de la calidad de aire. (Cuadro 5.1).

Cuadro 5.1
ZMVM: Comportamiento del IMECA de Ozono (O₃) 1995-2000

Año	Promedio anual IMECA de Ozono	Desviación estándar ¹	Promedio semestral registros máximos IMECA	Desviación estándar ¹
1995	169.7	47.7	181.7	36.3
1996	161.9	45.9	163.7	42.3
1997	155.6	44.1	153.7	40.7

²⁰ Rosario Robles, *III Informe de Gobierno*, Ciudad de México, septiembre de 2000, p.105

Año	Promedio anual IMECA de Ozono	Desviación estándar ¹	Promedio semestral registros máximos IMECA	Desviación estándar ¹
1998	156.1	45.6	161.5	44.0
1999	144.9	47.1	159.1	39.0
2000	---	---	149.6	33.5

Nota:¹ La desviación estándar indica la dispersión de este contaminante respecto a su promedio, por lo tanto es un indicador de estabilidad del contaminante. Cabe señalar que si el ozono no se mantiene dentro de los niveles que establecer la Norma Oficial Mexicana de Salud (NOMS) pasaríamos a niveles críticos de contingencia ambiental.

Fuente: Rosario Robles, *III Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, Ciudad de México, Cuadro IV.3, p. 104

Para el primer semestre de 2000, se habían registrado nueve días con más de 200 puntos IMECA de ozono, en comparación con los 103 días en 1991 o los 54 días en 1995.²¹ A pesar de ello, dadas condiciones climatológicas puede haber contingencia atmosférica en periodos donde se ha reducido la emisión de ozono y particular de diez micras. Por ejemplo, el 15 de octubre de 1999 se registró la única contingencia por ozono y el 30 de enero de 2000 se aplicó la primera contingencia atmosférica regional en el sureste del Distrito Federal para particular menores a diez micras.²²

En 1995, sólo se registraron 41 días con rangos menores o iguales a 100 puntos IMECA de ozono y 324 días se tuvieron con índices mayores a 100 IMECA lo cual habla de condiciones atmosféricas sumamente adversas para la dispersión de ozono. Es decir, que alrededor de 89% de los días del año se alcanzaron niveles que sobrepasaron las normas de calidad del aire. En 1996, la calidad del aire empeoró ya que solamente se tuvieron 39 días con índices menores o iguales a los 100 IMECA, mientras que 327 días hubo mala calidad del aire. En 1997 y 1998, solamente se tuvieron 43 y 45 días con rangos menores o iguales a los 100 puntos IMECA, mientras que hubo 322 y 320 días con más de 100 puntos IMECA, lo cual significó un escaso mejoramiento del aire de la cuenca del Valle de México. En 1999, hubo 65 días con índices IMECA menores o iguales a 100 puntos, mientras que los días con más de 100 puntos IMECA fueron 300, lo cual advierte una reducción de contaminación por ozono, a pesar de que 82% de los días se superan los índices no satisfactorios de calidad de aire. (Gráfica 5.2).

Cuadro 5.2

Número de días en que el registro máximo del IMECA de ozono es menor o mayor al rango fijado (anual)

Año	Rangos de tolerancia ¹						
	<=100	>100	>180	>200	>225	>240	>250
1995	41	324	174	88	36	14	6
1996	39	327	132	69	27	10	5
1997	43	322	103	52	14	4	2
1998	45	320	113	58	16	6	3

²¹ *Ibidem*

²² *Ibid*, p. 106

Rangos de tolerancia ¹							
1999	65	300	84	30	10	3	2

Nota:¹ Si el IMECA tiene un valor entre 0 y 50 puntos la calidad del aire se califica como buena; 50-100 satisfactoria y mayor a 100 no satisfactoria. De esta manera, es fácil saber las condiciones que prevalecen en el aire y si es recomendable realizar actividades al aire libre.

Fuente: Rosario Robles, *III Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, Ciudad de México, Cuadro IV.3, p. 104

En relación a los demás contaminantes, las partículas menores a diez micras (PM-10) en 1996 y 1998 el promedio anual IMECA superó los 100 puntos, lo cual indica niveles no satisfactorios para los habitantes de la capital de la República. Por su parte los promedios anuales del IMECA de Bióxido de Azufre estuvieron en rangos aceptables de alrededor de 28-29 puntos entre 1995-1999. Los promedios anuales del IMECA de Bióxido de Nitrógeno y Monóxido de Carbono, contaminantes producidos por los vehículos automotores se mantienen en niveles satisfactorios entre 1995 y 1999. (Cuadro 5.3)

Cuadro 5.3

Zona Metropolitana del Valle de México: comportamiento en los registros máximos del IMECA de diversos contaminantes 1995-2000

Año	Promedio IMECA de particular menores a diez micras (PM-10)	Promedio anual del IMECA del Bióxido de Azufre (SO ₂)	Promedio anual del IMECA del Bióxido de Nitrógeno (NO ₂)	Promedio anual del IMECA del Monóxido de Carbono (CO)
1995	89.6	30.2	58.2	58.4
1996	100.3	29.8	70.0	59.1
1997	98.6	27.3	63.6	56.5
1998	102.8	29.2	58.3	58.7
1999	71.1	28.9	54.6	50.8

Nota:

¹/ La desviación estándar indica la dispersión de este contaminante respecto a su promedio, por lo tanto es un indicador de estabilidad del contaminante. Cabe señalar que si el ozono no se mantiene dentro de los niveles que establecer la Norma Oficial Mexicana de Salud (NOMS) pasaríamos a niveles críticos de contingencia ambiental.

²/ Información al 30 de junio de 2000.

Fuente: Rosario Robles, *III Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, Ciudad de México, Cuadro IV.4, pp.106-112

Los habitantes de la Ciudad de México han padecido las externalidades negativas de la contaminación ambiental, dada la localización geográfica y física de las actividades industriales, comerciales y humanas que impiden la rápida dispersión de contaminantes en situaciones atmosféricas adversas. En este sentido persisten deficientes niveles de calidad de aire en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Los días limpios en los primeros años del siglo XXI pasaron de 40 en el año 2000 a 185 en 2009, la cual equivale a la mitad del año donde se presentan concentraciones de ozono y micropartículas con niveles por encima de los admitidos por la norma de salud ambiental (100 Imeca)²³

²³ “Muestra la Capital contraste ambiental”, *Reforma*, sección Ciudad, página principal, 14 de noviembre de 2010.

Agua potable y drenaje

La alternancia política de los últimos años no ha significado que las autoridades del Estado de México, el Distrito Federal y del Gobierno Federal, arriben a una institucionalidad metropolitana, sino ha derivado en más conflictos político-administrativos producto de la inequidad con la que se distribuyen los recursos fiscales hacia las entidades federativas y el Distrito Federal.

Los conflictos generados entre el Estado de México y el Distrito Federal, desde la firma del acuerdo sobre la distribución del recurso hídrico entre ambas entidades en 1966, las disputas se han incrementado debido a la sobreexplotación de los acuíferos, ya que al menos 30 por ciento del caudal suministrado al Valle de México proviene de las cuencas del Sistema Cutzamala y el Río Lerma. En agosto de 2003, el gobierno del Estado de México promovió una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra el gobierno federal, en demanda del cumplimiento de los acuerdos de 1966, a fin de que se impidiera el “saqueo” de sus recursos hídricos.²⁴

Como se sabe, la Zona Metropolitana del Valle de México, donde se localiza el Distrito Federal, está asentada en una misma cuenca, ya que depende del mismo acuífero, cuenta con los mismos recursos naturales, es la misma cuenca atmosférica y territorial, cuyo desafío mayor exige una localización armónica de usos de suelo, una sola estructura vial, de transporte y de redes de agua, energía y saneamiento.²⁵

Para ejemplificar lo anterior, a principios de siglo XXI, el Distrito Federal consumía del Acuífero del Valle de México 18 m³/seg, del Sistema Cutzamala 13 m³/seg y del de Lerma 4m³/seg, consumiendo en total 35 m³/seg. Por su parte, los municipios conurbados de la ZMVM consumen 27 m³/segundo, dando como consecuencia que dentro de la ZMVM se consumen 62m³/segundo (Cuadro 5.4).

Cuadro 5.4
ZMVM: consumo de agua por fuente, 2000 (m³/seg)

Fuente	Distrito Federal	Municipios conurbados	ZMVM
Acuífero del Valle de México	18	19	37
Acuífero de Lerma	4	1	5
Sistema Cutzamala	13	7	20
Total	35	27	62

²⁴ “Distrito Federal y estado de México, con sobreexplotación de acuíferos”, en *Agua*, La Jornada, Edición especial, México, diciembre de 2005, p.0138

²⁵ Alfonso Iracheta Cenecorta, “Coordinación metropolitana en México: la urgencia de una decisión”, en Salvador Moreno Pérez y Gustavo Meixueiro Nájera (Coordinadores) *El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2007, p. 58

Fuente: Alfonso Iracheta Cenecorta, “Coordinación metropolitana en México: la urgencia de una decisión”, en Salvador Moreno Pérez y Gustavo Meixueiro Nájera (Coordinadores) *El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2007, p. 62

Dentro de la falta de entendimiento entre las autoridades locales y entre éstas y las autoridades federales, cada entidad gubernamental durante la primera década le apostó al rediseño de sus instituciones encargadas de la gestión del agua. En este sentido, el 1 de enero de 2003 entró en funcionamiento el Organismo Público Descentralizado, Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al fusionar la entonces Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH) y la Comisión de Aguas del Distrito Federal (CADF),²⁶ lo cual coloca a la cabeza del sector a la Secretaría del Medio Ambiente de la capital.

El 27 de mayo de 2003 fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de Aguas del Distrito Federal cuyo alcance es “*regular la gestión integral de los recursos hídricos y la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como el tratamiento y reuso de aguas residuales*”, lo cual dio pauta a la creación del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), institución que es nodal en la formulación, ejecución y vigilancia de la política de gestión integral de los recursos hídricos.

Tal y como lo establece el artículo 7 de dicha ley, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México es un Órgano Desconcentrado de la Administración Pública del Distrito Federal, adscrito a la Secretaría del Medio Ambiente²⁷, cuyo objeto principal es la operación de la infraestructura hidráulica y la prestación del servicio público de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como el tratamiento y reuso de aguas residuales, que fungirá como auxiliar de la Secretaría de Finanzas en materia de servicios hidráulicos conforme a lo dispuesto en el Código Financiero del Distrito Federal.

La sociedad civil dentro del Consejo Directivo del SACM -el cual tiene trece integrantes- cuenta con tres espacios de representación los cuales son: un representante de organizaciones sociales legalmente constituidas, un representante de organizaciones del sector privado y un representante de instituciones académicas o de investigación relacionados con la materia del agua, mismos que durarán en su encargo 3 años y su participación será de carácter honorario, con derecho a voz. El SACM lo dirige un Director General quien entre otras funciones tiene encomendadas: Ejecutar los programas y ejercer los presupuestos aprobados por el Consejo Directivo así como los acuerdos del mismo, formular los programas de organización, reorganización o modernización del órgano y enterar a la Secretaría de Finanzas los remanentes del ejercicio presupuestal anual así como

²⁶ www.sacm.df.gob.mx/sacm/index.php. Consultada el 26 de julio de 2010.

²⁷ El Sistema de Aguas contará con un Consejo Directivo integrado por trece miembros propietarios y sus respectivos suplentes, según el artículo 9 de la Ley señalada. El artículo 14 establece un órgano de vigilancia del Sistema de Aguas el cual estará presidido por un Comisario Público designado por la Contraloría General del Distrito Federal, de igual manera contará con un órgano de control interno cuyo titular será removido libremente por el Titular de la Contraloría General del Distrito Federal.

los ingresos que obtenga con motivo de la prestación de los servicios a cargo del órgano, en los términos de la legislación aplicable.

El SACM tiene entre otras de sus facultades:

- Vigilar la aplicación de políticas de extracción de las fuentes de abastecimiento y recarga de acuíferos, así como del uso y explotación de pozos particulares, expedidas por la autoridad competente;
- Establecer los criterios técnicos para la prestación de servicios hidráulicos por las delegaciones y propiciar la coordinación entre los programas sectorial y delegacionales, atendiendo tanto a las políticas de gobierno como a las disponibilidades presupuestales;
- Ejecutar programas urbanos de drenaje y evacuación de las aguas pluviales;
- Proyectar, ejecutar y supervisar las obras hidráulicas necesarias así como controlar las inundaciones, los hundimientos y movimientos de suelo cuando su origen sea hidráulico;
- Construir presas de captación y almacenamiento de agua pluvial, así como colectores marginales a lo largo de las barrancas y cauces para la captación de agua;
- Construir en las zonas de reserva ecológica, áreas verdes, represas, ollas de agua, lagunas de infiltración, pozos de absorción y otras obras necesarias para la captación de aguas pluviales, con el fin de incrementar los niveles de agua de los mantos freáticos, en coordinación con la Comisión Nacional del Agua;
- Realizar las acciones necesarias que eviten el azolve de la red de alcantarillado y rescatar, sanear, proteger y construir las instalaciones para aprovechar las aguas de los manantiales y pluviales que circulan por barrancas y cauces naturales;
- Verificar que la tecnología que emplean las empresas constructoras de viviendas, conjuntos habitacionales, espacios agropecuarios, industriales, comerciales y de servicios, sea la adecuada para el ahorro de agua;
- Promover mediante campañas periódicas e instrumentos de participación ciudadana, el uso eficiente del agua y su
- Conservación en toda las fases del ciclo hidrológico, e impulsar una cultura del agua que considere a este elemento como un recurso vital, escaso, finito y vulnerable mediante la educación ambiental; así como programar, estudiar y realizar acciones para el aprovechamiento racional del agua y la conservación de su calidad

En la Ley de Aguas del Distrito Federal establece los programas en materia de cosecha de agua de lluvia dentro de la política de gestión integral de los recursos hídricos, cuyos subprogramas más importantes abarcan el conjunto de la actividad humana. Entre los subprogramas se encuentran:

- a) Subprograma de Cosecha de Agua de Lluvia de la Administración Pública del Distrito Federal;
- b) Subprograma de Cosecha de Agua de Lluvia en los Ejidos, Comunidades, Barrios y Pueblos Rurales del Distrito Federal;
- c) Subprograma de Cosecha de Agua de Lluvia en los Hogares de las y los Habitantes del Distrito Federal;
- d) Subprograma de Cosecha de Agua de Lluvia en Todas las Nuevas Edificaciones, Instalaciones, Equipamientos, Viviendas y Obras Públicas del Distrito Federal; y
- e) Subprograma de Adquisiciones de Tecnología, Materiales de Construcción, Infraestructura, Equipos e Instrumentos para garantizar la Cosecha de Agua de Lluvia, Su Potabilización y Otros Usos en el Distrito Federal.

Se creó el Fondo General de Apoyo a la Cosecha de Agua de Lluvia del Distrito Federal, mismo que será administrado y operado por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, de acuerdo a lo señalado en el capítulo correspondiente a la Competencia de esta Ley. El Fondo estará integrado con recursos propios, mismos que sólo podrá destinar, autorizar, programar, ejercer y devengar sus recursos para alcanzar los siguientes fines:

- I. Adquirir, construir, mantener, rehabilitar, remodelar o ampliar inmuebles cuyo uso exclusivo sea organizar, promover o incentivar la cosecha de agua de lluvia, construir obras públicas, dotar de infraestructura, instalar equipos e instrumentos para la cosecha de agua de lluvia, su potabilización para consumo humano o su aprovechamiento para uso rural y urbano;
- II. Comprar, rentar, mantener, rehabilitar o incrementar materiales de construcción para obras del sector público y social, ejidos, comunidades, barrios, pueblos y de las y los habitantes del Distrito Federal, cuyo fin exclusivo sea captar agua de lluvia, nieve o granizo, su potabilización para consumo humano o su aprovechamiento para uso rural y urbano;
- III. Comprar, rentar, mantener, rehabilitar o incrementar infraestructura, instalar equipos, instrumentos y todo tipo de objetos muebles cuyo uso exclusivo sea organizar, promover o incentivar la cosecha de agua de lluvia, su potabilización para consumo humano o su aprovechamiento para uso rural y urbano;
- IV. Definir, formular, elaborar investigaciones, estudios, programas, asesoría, capacitación, actualización, superación profesional y técnica, cuyo fin

exclusivo sea contribuir a organizar, promover o incentivar la cosecha de agua de lluvia, su potabilización para consumo humano o su aprovechamiento para uso rural y urbano;

V. Otorgar incentivos económicos y en especie, inalienables e intransferibles, a los cosechadores(as) (dependencias, entidades, organismos, instituciones, organizaciones y entes públicos y sociales, los ejidos, comunidades, barrios y pueblos, así como las y los habitantes del Distrito Federal) que realicen cualquier acción para captar la unidad básica del Programa General: un metro cúbico de agua pluvial, de acuerdo con los tiempos, espacios y especificaciones técnicas que establece la presente ley, precise su reglamento y norme dicho programa general y sus respectivos subprogramas;

VI. Las dependencias, entidades, organismos, instituciones, organizaciones y entes públicos, privados y sociales, los ejidos, comunidades, barrios y pueblos, así como las y los habitantes del Distrito Federal que conscientes de la fundamental importancia de construir colectivamente una nueva cultura del uso, ahorro y reuso del agua potable realicen las acciones individuales o colectivas que puedan para contribuir con el Gobierno del Distrito Federal a promover, organizar e incentivar la cosecha de agua de lluvia;

La IV Asamblea Legislativa (2006-2009) aprobó una iniciativa por la que se crea la Ley de Cosecha de Agua de Lluvia del Distrito Federal, publicada el 1 de octubre de 2008 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la cual va en la dirección de contribuir con el cuidado y uso racional del agua, y la recuperación de los mantos acuíferos a través de la cosecha de agua de lluvia y la creación de pozos de absorción. La legislación obliga a que las nuevas edificaciones, instalaciones, equipamientos, viviendas y obras públicas que se construyan en el Distrito Federal obligan a construir las obras e instalar los equipos e instrumentos necesarios para cosechar agua de lluvia; regular, promover, organizar e incentivar la cosecha de agua de lluvia, su potabilización para el consumo humano y uso directo en actividades rurales, urbanas, comerciales, industriales y de cualquier otro uso en el Distrito Federal, con el fin de consolidar y fortalecer las políticas, estrategias, programas y acciones gubernamentales y de participación de la población para la gestión sustentable e integral de los recursos hídricos y la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como el tratamiento y reuso de aguas residuales.

Las nuevas construcciones, deberán contar con la infraestructura que separe los tipos de agua lo que permitirá el uso eficiente del agua potable con su correspondiente ahorro y la utilización del agua tratada y pluvial, con la finalidad es eficientar el uso de los diferentes tipos de agua, evitando con esto que el agua potable se desperdicie.

Las reformas más importantes consisten en:

- a) Que será una obligación de las empresas fabricar, distribuir y comercializar con muebles de baño con bajo consumo de agua.
- b) Fomentar el uso de agua residual tratada para el riego de jardines, limpieza y lavado de autos.

c) Restricción y en su caso suspensión al abasto de agua a quienes no paguen por el líquido que utilizan. En esos casos, el suministro se otorgaría a través de hidrantes colocados en la vía pública o con agua embotellada que se entregaría de manera gratuita.

d) Cosechar el agua de lluvia, es decir, captar y aprovechar el agua de lluvia.²⁸

En 2005 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal III Legislatura (2003-2006) realizó un diagnóstico en relación al abastecimiento de agua situándolo como un problema de carácter urbano, ambiental, económico, social, cultural, fiscal e institucional, a efecto de abrir soluciones de largo plazo.

Las prioridades específicas que se delinearon en su momento, fueron:

- El fortalecimiento institucional y administrativo del Sistema de Aguas de la Ciudad de México; la aplicación de mecanismos para su autosuficiencia financiera y el mantenimiento y desarrollo de la infraestructura hidráulica;
- La reestructuración de las tarifas de agua para encontrar un esquema de justicia y equidad;
- La dotación de presupuesto para la urgente reparación de la red hidráulica del Distrito Federal;
- El desarrollo y establecimiento de esquemas de coordinación para promover una gestión metropolitana del agua;
- La exploración de nuevas tecnologías en pro del aprovechamiento de las aguas pluviales;
- La explotación de tecnologías y alternativas científicas para el manejo integrado de cuencas;
- La garantía de acceso a la información, la participación ciudadana y la equidad en la gestión del agua;
- La promoción de los incentivos fiscales existentes en la Ley de Aguas del DF a quien aplique sistemas de reciclamiento;
- La identificación de acciones legales y políticas públicas para rescatar el suelo de conservación y la dimensión ambiental del agua;
- Para la ALDF es imprescindible que a través de leyes e iniciativas se garantice el derecho de agua a más de un millón de habitantes que aún tienen acceso limitado a la red de agua potable, principalmente en la zona oriente de la capital del país.²⁹

²⁸ Asamblea Legislativa del Distrito Federal IV Legislatura, *Memoria-Informe de Actividades de la Comisión de Gestión Integral del Agua*, 2009, pp.64-65

Al concluir la primera década del siglo XXI, en el Distrito Federal siguen prevaleciendo viejos y nuevos retos en relación al manejo del agua, dado que las autoridades conciben que no es posible continuar con el pensamiento de traer agua de otras cuencas hidrológicas, por lo que la Ciudad de México debe incrementar el programa de tratamiento a fin de lograr el uso integral de agua de las cuencas.³⁰

Para el año 1997, el acuífero del Valle de México suministraba el 48.7% del agua potable que consume el Distrito Federal, mientras que el 51.3% restante proviene de fuentes de suministro alejadas de la Ciudad de México. Aquí es importante destacar que el sistema Cutzamala suministra el 30.1% de agua potable. En el año 2000, el acuífero del Valle aumentó su porcentaje de provisión de agua potable con un 51%, mientras que el agua proveniente de otras cuencas disminuyó al 49% (Cuadro 5.5).

Cuadro 5.5
Distrito Federal: Fuentes de suministro de agua potable 2000¹

Periodo	Promedio anual de suministro de agua potable (porcentajes)	Fuentes de suministro de agua potable
Hasta 1997	12.4	Lerma
	8.8	Chalmita, Risco y La caldera
	30.1	Cutzamala
	48.7	Acuífero del Valle de México
30 de junio de 2000	12.3	Lerma
	8	Chalmita, Risco y La caldera
	28.7	Cutzamala
	51	Acuífero del Valle de México

Fuente: Rosario Robles, *III Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, Ciudad de México, Gráfica V.27, p.189

El diagnóstico más reciente indica que debe garantizarse la recarga del acuífero y proteger el suelo de las ciudades, sin embargo es necesario modificar la visión y percepción del agua desde una perspectiva financiera, ya que no está claro a qué sector de la población se subsidia.³¹

²⁹ Pronunciamiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal III Legislatura, *Agua*, La Jornada, Edición especial, México, diciembre de 2005.

³⁰ *Memorias del VI Encuentro Nacional de Cultura del Agua*, Roberto Olivares (Coordinador), Mesa temática 1, ANEAS, 2009, pp. 39-40

³¹ *Ibid*, p. 39

El consumo ponderado de agua en el Distrito Federal es del orden de 380 litros diarios por persona, mientras que en otras ciudades apenas se alcanzan los 150 litros³², lo cual debe tomarse con reserva dado que hay zonas de la capital del país que cuentan con deficiencias crónicas en cuanto a suministro y abastecimiento de agua.

La misma condición geográfica del Distrito Federal ha ocasionado que los recursos destinados al sistema Cutzamala por donde se efectúa la conducción y potabilización del agua que consume la capital del país, sigan dependiendo de la disponibilidad de fuentes hídricas alejadas del Valle de México. La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) ha clasificado al Valle de México en la Región Hidrológico-Administrativa (RHA) XIII, la cual presenta un gran núcleo de población y baja cantidad de agua renovable, pero al mismo tiempo aporta la cuarta parte del Producto Interno Bruto del país, pero donde habitan alrededor de 21,258,911 de habitantes.

El Valle de México tiene la menor disponibilidad de agua con relación a las regiones hidrológicas, ya que cuenta con 143 millones de metros cúbicos al año por habitante, cuyo promedio nacional ronda en 5,597 millones, en donde regiones desérticas como la Península de Baja California y Río Bravo sus disponibilidad natural ronda en los 1,289 y 1,125 millones, respectivamente.³³ La disponibilidad de agua del Valle de México podría reducirse aún más de no tomarse acciones tendientes a recargar el acuífero del Valle de México así como la reforestación y mantenimiento de las fuentes hídricas que integran el sistema Cutzamala. (Cuadro 5.6)

El otro reto que tiene el Distrito Federal no es sólo la disponibilidad de agua, sino cómo la administra y lleva su cuidado. A mediados de la primera década del siglo XX diversas fuentes coinciden que los principales problemas de agua son el déficit de tres metros cúbicos (m³) por segundo y las fugas en la red secundaria de agua potable la cual tiene una longitud de 12 mil 200 kilómetros pero provocan un desperdicio de 35 por ciento.³⁴ Para 2009-2010 se estima que las pérdidas totales de agua potable por fugas en el Distrito Federal sean aproximadamente del 30 % del agua que entra a la red.³⁵

Cuadro 5.6
Indicadores hidrológicos de la Región Valle de México

No	RHA	Superficie continental	Agua renovable (km ³ /año)	Población a dic. 2008	Aportación al PIB nacional (%)	Agrupación
----	-----	------------------------	---------------------------------------	-----------------------	--------------------------------	------------

³² *Ibidem.*

³³ CONAGUA; *Estadísticas del agua de México*, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales,

³⁴ Según el Director del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), Germán Martínez Santoyo, las deficiencias en la red secundaria sólo podrán solucionarse mediante la sectorización de la red secundaria y la sustitución de la tubería, la cual entre 1997 -2005 se ha sustituido mil 400 kilómetros, lo cual represento en ese momento el 11.4% de la red. Véase Bertha Teresa Ramírez “En la ciudad de México, déficit de agua y desperdicio constante”, en *Agua*, La Jornada, Edición especial, 2005 p. 0276

³⁵ Mario M. Delgado Carrillo y Luis Rosendo Gutiérrez Romano, “El agua en el Distrito Federal”, en *Este País*, número 234, octubre 2010, p. 35

		(km ³)				
XIII	Valle de México	16,438	3,514	21,258,911	21	Tipo I (Muy Alta)
		Agua renovable (hm ³ /año)	Disponibilidad natural media per cápita 2007 (mill.m ³ /año)	Agua renovable per cápita 2008 (m ³ /hab/año)	Escurrimiento natural medio superficial total (hm ³ /año)	Recarga media total de acuíferos (hm ³ /año)
		3,514	143	165	1,174	2,340

Fuente: Comisión Nacional del Agua, *Estadísticas del agua en México*, edición 2010, pp. 12-22

La ciudad de México cuenta con alrededor de 12 mil 433 kilómetros de drenaje, distribuida en una red primaria de 2,196 kilómetros de tuberías de gran diámetro y 10, 237 kilómetros de redes secundarias,³⁶ pero dicha red enfrenta problemas cada vez más delicados propiciados o provocados por la sobrepoblación, la basura, las invasiones a zonas de reserva ecológica y la sobreexplotación de los mantos freáticos.

El drenaje profundo se compone del emisor central y los interceptores que la atraviesan. A mediados de la década de los noventa del siglo pasado, el emisor central tenía una longitud de 50 km y el resto de los interceptores era de 103 km. (Cuadro 5.7) Esta capacidad instalada ha sido insuficiente para detener las inundaciones de aguas negras registradas en los últimos 25 años en la zona Oriente del Valle de México y en los municipios de Valle de Chalco, Ecatepec, Ixtapaluca y Chalco.

En 1996, el emisor central tenía una capacidad diaria de desagüe de 220 m/s y la capacidad combinada del sistema de interceptores era de 475 m/s. A simple vista, el drenaje profundo de la Ciudad de México había cumplido un propósito histórico pero seguía siendo insuficiente para enfrentar las consecuencias del cambio climático, dada la cantidad de tormentas atípicas que se fueron registrando después de 1998, el año de “la Niña”.

Ante las precipitaciones pluviales extraordinarias, se dio paso a la construcción del Sistema de Drenaje Profundo para captar y controlar el escurrimiento de agua pluvial. En este sentido, el Interceptor Gran Canal entró en operación el 2 de mayo de 2000. Una de las innovaciones de este interceptor yace en que drena por gravedad el Centro Histórico y colonias aledañas, sin necesidad de equipos de bombeos ni electricidad.³⁷

Cuadro 5.7
Drenaje Profundo de la Ciudad de México 1996

Obra	Longitud (Km)	Diámetro (m)	Capacidad (m/s)	Profundidad (m) mín. máx.
Emisor Central	50	6.5	220	48-217
Interceptor Central	16.1	5	90	22-41
Interceptor Centro-Centro	3.7	5	90	25-26

³⁶ *Ibid*, p. 37

³⁷ Rosario Robles, *III Informe de Gobierno*, Ciudad de México, septiembre de 2000, p. 166

Interceptor Oriente	22.2	5	85	37-55
Interceptor Centro-Poniente	16	4	40	22-51
Interceptor del Poniente	16.5	4	25	20-40
Interceptor Iztapalapa	5.5	3.1	20	11-16
Interceptor Obrero Mundial	0.8	3.2	20	10-16
Canal Nacional-Canal de Chalco	8.7	3.1	20	15-17
Interceptor Oriente Sur	13.8	5	85	20-23

Fuente: *El Sistema del Drenaje Profundo de la Ciudad de México*, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, Departamento del Distrito Federal, 1996.

En 1996, el sistema general de drenaje se componía de tres túneles cuya longitud era de 31.2 km con un diámetro de 5 metros cada uno, mientras que las dos plantas de bombeo de aguas combinadas tenía una capacidad de 120 m³/seg. (Cuadro 5.8) Esta infraestructura ha demostrado estar rebasada a lo largo del tiempo, ya que no sólo requiere de mantenimiento sino su ampliación y es ahí donde la Ciudad de México no ha invertido al ritmo de las demandas sociales.

Cuadro 5.8
Sistema general de drenaje de la Ciudad de México 1996

Obra	Características	
Túnel "Vaso del Cristo"	L= 13.8 Km	Ø= 5.00 m
Túnel "Río de los Remedios"	L= 10.7 Km	Ø= 5.00 m
Túnel "Dren General"	L= 6.7 Km	Ø= 5.00 m
Planta de Bombeo de aguas combinadas "Dren General"	Q= 80 m ³ /seg	H= 26 m
Planta de Bombeo de aguas combinadas Planta de Tratamiento	Q= 40 m ³ / seg	H= 15 m
Laguna de regulación	A = 38 ha	Vol= 0.6 millones de m ³
Laguna de Regulación "Casa Colorada"	A= 366 ha	Vol= 5.0 millones de m ³

Fuente: *El Sistema del Drenaje Profundo de la Ciudad de México*, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, Departamento del Distrito Federal, 1996.

El sistema de desagüe de la Ciudad de México enfrenta serios problemas de funcionamiento, ya que las inversiones efectuadas a lo largo de tres décadas no han impactado en la capacidad del mismo. En 1975, el Gran Canal de Desagüe expulsaba 280 mil litros por segundo, en 2007 sólo podía sacar 150 mil litros por segundo, mientras que en 2010, apenas logra evacuar 200 mil litros a pesar de que han invertido 360 millones de pesos para instalar plantas de bombeo.³⁸

Para el año 2000, la longitud de los colectores de drenaje llegaron a 53.6 km, tan sólo entre 1999-2000 se construyeron 6.12 km., las líneas de agua residual tratada entre 1997-

³⁸ "Drenaje obsoleto amenaza al Valle de México", *El Universal*, 16 de marzo de 2010.

2000 fue de 37.246 km y sufrió una ampliación de 2.12 km entre 1999-2000. El desazolve de redes entre 1997-2000 abarcó 12,220.12 km y entre 1999-2000 llegó a 6,089 km. (Cuadro 5.9)

Cuadro 5.9

Distrito Federal: Ampliación de infraestructura hidráulica para drenaje 1997-2000

		5 de diciembre de 1997 al 30 de junio de 2000	1 de julio de 1999 al 3 de junio de 2000
Coletores		53.6 km	6.12 km
Drenaje profundo	Excavación	3.13 km	1.88 km
	Revestimiento	4.905 km	0 km
	Operación	12.0 km	1 km
Plantas de bombeo		2.25 pb	0.99 pb
Línea de agua residual tratada		37.246 km	2.12 km
Desazolve de presas y lagunas		2,017,950 m ³	708,535 m ³
Desazolve de redes		12,220.12 km	6,089.03 km

Fuente: Rosario Robles, *III Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, Ciudad de México, Cuadro V.35, p. 197

La alternancia política ocurrida en el año 1997 dejó como resultado que el Distrito Federal fuera gobernado por el PRD y en el año 2000 a nivel federal el PAN desplazó al PRI al frente del Poder Ejecutivo. Sin embargo, las pugnas político-ideológicas que sostuvieron Andrés Manuel López Obrador y Vicente Fox Quezada no posibilitó una coordinación integral en los temas de la agenda hidráulica del Valle de México. A partir de 2004 hasta 2006, la relación entre el Gobierno del Distrito Federal y el Titular del Poder Ejecutivo se vio seriamente afectada por el proceso que condujo el desafuero del Jefe de Gobierno de la capital del país que emprendió el Presidente de la República. Hubo poco diálogo entre el gobernador del Estado de México Arturo Montiel Rojas con las autoridades capitalinas. Como prueba de ello, cabe recordar que en 1997, la Comisión Nacional del Agua (CNA) creó el Fideicomiso 1928, donde quedaron como fideicomitentes los gobiernos del Distrito Federal y el Estado de México y CNA como proveedor del equipo técnico. En este sentido, al inicio de la primera del siglo XXI, los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México rechazaron contratar créditos ya tramitados para las obras de drenaje, y consecuentemente quedó reducido y sin fondos para ejecutar programas.³⁹

Desde 2006, las autoridades de la capital han reanudado el diálogo con las autoridades del Estado de México y la problemática hidráulica es compartida con la Comisión Nacional del Agua.

Residuos sólidos y peligrosos

El Distrito Federal padece de graves problemas para el confinamiento de la basura que generan sus 9 millones de habitantes, ya que los desechos de los hogares terminan siendo depositados en tiraderos a cielo abierto localizados en otras entidades federativas con los consecuentes problemas para la salud de las personas y la sustentabilidad del medio

³⁹ Según lo expresado por José Miguel Guevara, Coordinador General de Proyectos de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento del Valle de México. “El pleito AMLO-Fox paró obra en drenaje”, *El Universal*, 18 de marzo de 2010.

ambiente. Tan sólo en 1997, para las labores de recolección de la basura que era de 11 400 toneladas, se utilizaba un parque vehicular de 1,700 unidades, 20 mil empleados del servicio de limpieza y el 75% de la producción diaria de basura recolectada se seleccionaba en 14 plantas de transferencia y el 25% restante era depositada en la vía pública o terrenos baldíos. Para el año 2000, el Distrito Federal generaba 11,674 toneladas diarias de basura, que representan el 52.3% del la generación de desechos de la Zona Metropolitana del Valle de México. (Cuadro 5.10)

Cuadro 5.10
ZMVM: generación de basura 2000-2010

Ámbito	Generación de basura (toneladas diarias)			Generación de basura (Porcentaje)		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Municipios conurbados	10,668	11,758	12,760	47.7	49.8	51.4
Distrito Federal	11,674	11,781	12,055	52.3	50.2	48.6
ZMVM	22,342	23,539	24,815	100.0	100.0	100.0

Fuente: Alfonso Iracheta Cenecorta, "Coordinación metropolitana en México: la urgencia de una decisión", en Salvador Moreno Pérez y Gustavo Meixueiro Nájera (Coordinadores) *El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2007, p.66

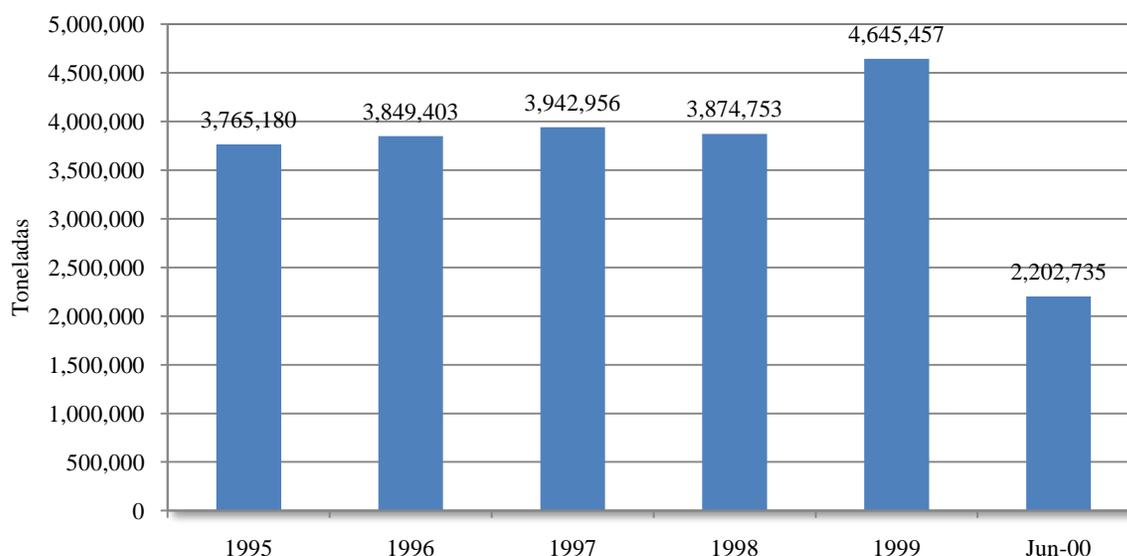
Tan sólo entre 1999-2000, se depositaron 4,698,419 toneladas de residuos sólidos, correspondiendo 4,276,513 toneladas a Bordo Poniente y 421,906 toneladas a Santa Catarina.⁴⁰ Sin embargo, la capacidad de los rellenos sanitarios y la vida útil de los mismos depende de los procesos de reciclaje y minimización de residuos sólidos y de las condiciones para el confinamiento de residuos hospitalarios.

Debe recordarse que la gestión de los residuos peligrosos, no son competencia del Distrito Federal sino están reservados a la Federación. A pesar de lo anterior, el Gobierno del Distrito Federal elaboró en su momento en coordinación con el gobierno del Estado de México, *el Programa de Manejo Integral de Residuos Peligrosos para la ZMVM*.

Desde 1995 hasta 1998, en los rellenos sanitarios se depositaban en promedio alrededor de 3,800,000 toneladas de basura al año, mientras que la disposición aumentó en 1999, ya que llegó a las 4,645,457 toneladas de desechos. Para junio de 2000, se habían confinado 2,202,735 toneladas, es decir, la mitad de la capacidad de los rellenos en operación. (Gráfica 5.1)

⁴⁰ Véase Rosario Robles, *III Informe de Gobierno*. Ciudad de México, Septiembre de 2000, p. 167

Gráfica 5.1
Distrito Federal: Operación de rellenos sanitarios 1995-2000



Fuente: Rosario Robles, *III Informe de Gobierno*, Ciudad de México, Septiembre de 2000, p. 169

3. Deterioro ambiental en zonas de reserva ecológica

La superficie total del Distrito Federal abarca alrededor de 150,000 hectáreas, de las cuales 61,361 están destinadas al uso urbano que representa el 41% y para conservación ecológica existen o existían en 1999 casi 88, 649 hectáreas, las cuales correspondían al 59% del total del suelo. (Cuadro 5.11) El Distrito Federal a finales de la década del siglo XX, enfrentaba una deforestación anual promedio de menos de 500 hectáreas, lo cual significaría que en una década se estarían perdiendo casi 5,000 hectáreas equivalentes al 3.3% del total del suelo, lo cual debilita la capacidad del Valle de México para mejorar la calidad del aire y pone en riesgo a los 2. 2 millones de habitantes que habitan en suelos de conservación ecológica.

Cuadro 5.11
Distrito Federal. Suelo de conservación

Superficie total del Distrito Federal	150,000 ha.
Uso urbano	61,361 ha (41%)
Conservación ecológica	88,649 ha (59%)
Superficie con vocación forestal	50,200 hectáreas
Superficie con bosques	37,000 hectáreas
Superficie con matorrales y pastizales	13,200 hectáreas
Deforestación anual promedio	<500 hectáreas
Población total del Distrito Federal	>9 millones de habitantes
Población en suelo de conservación ecológica	2.2 millones de habitantes
Población en poblados rurales	0.4 millones de habitantes
Población con actividades rurales	0.2 millones de habitantes

Población con derechos agrarios	17,000 habitantes
---------------------------------	-------------------

Fuente: Rosario Robles, *III Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, Ciudad de México, Mapa IV.17, p.123

Los incendios forestales han contribuido al deterioro ambiental en lo que refiere a la calidad del aire y a la erosión del suelo, lo cual ha contribuido a la pérdida de zonas naturales para la protección de la flora y la fauna. Entre 1990-1991 se registraron 1,397 incendios forestales, lo cual afectó a 4,320 hectáreas. Entre 1990-1997, se registraron en el Distrito Federal 8,664 incendios y la superficie afectada fue de 18,293 hectáreas. Sin embargo, en 1998 año del meteoro conocido como “la Niña”, se registraron 1,932 incendios y se perdieron 5,735 hectáreas, siendo el año más funesto para el medio ambiente del Distrito Federal en los últimos 13 años.

Cuadro 5.12
Distrito Federal: Número de incendios y superficie afectada 1990-2000

Temporada ¹	Número de incendios	Superficie afectada ² (hectáreas)
90-91	1,397	4,320
91-92	576	833
92-93	1,617	3,323
93-94	1,069	2,556
94-95	1,406	2,565
95-96	1,484	3,166
96-97	1,115	1,530
97-98	1,932	5,735
98-99	434	887
99-00	601	1,395

¹/ Cada temporada inicia el 1 de julio y se termina el 30 de junio del año siguiente.

²/Con base en el número de incendios se programa la superficie para su reforestación

Fuente: Rosario Robles, *III Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, Ciudad de México, Cuadro IV.25, p.130

4. Asentamientos irregulares y precarios

Entre 1997-2000, las autoridades de la ciudad de México con el propósito de regularizar y controlar los asentamientos irregulares y precarios atendió alrededor de 229,063 solicitudes de certificados de uso de suelo y la superficie territorial cubierta por los programas parciales de desarrollo urbano (antes zonas de desarrollo económico controlado) se incrementó de 6 mil 600 hectáreas para el periodo 1990-1997 a 14 mil 700 para el periodo 1998-2000.⁴¹

5. Zonas de riesgo o vulnerables ante desastres naturales

El Valle de México fue una cuenca lacustre de enorme relevancia para los pobladores de esta región durante siglos. La sobrepoblación y el ritmo acelerado de urbanización que

⁴¹ Véase Rosario Robles, *III Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, Ciudad de México, Gráfica IV.18 y Cuadro IV.19, pp.124-125

experimentó esta cuenca durante el siglo XX, ha producido la impermeabilización de los suelos agrícolas y forestales, lo cual se ha traducido en la reducción de pozos de absorción que de manera natural contribuyen a la recarga del acuífero. El crecimiento de la mancha urbana acarrea una mayor sobreexplotación de los mantos freáticos, por lo que esta situación vuelve a la Ciudad de México demasiado vulnerable frente a terremotos, hundimientos e inundaciones.

Durante los primeros años de la década de los noventa, las áreas de hundimiento más críticas están en el sureste del Valle de México, particularmente en Texcoco y Chalco, ya que estas zonas se hunden en promedio de 20 a 25 cm al año; Xochimilco 35 cm, especialmente en áreas bajas que anteriormente eran lechos de ríos y lagos con capas arcillosas. Por su parte, la centro de la ciudad presenta desde aquellos años niveles elevados de hundimiento.⁴²

Las obras de infraestructura hidráulica efectuadas a finales de 1994, no logró alejar del panorama de la ciudad de México, las inundaciones en diversas zonas del Valle de México colindantes con barrancas, ríos y canales ubicados en las delegaciones Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Iztapalapa y Tlalpan. (Cuadro 5.13) El crecimiento de la población, que no sólo demanda más agua potable sino que desecha mayores volúmenes del líquido, por lo que la capacidad instalada resulta insuficiente; del incremento de las toneladas de azolven barrancas, ríos y colectores, que obstaculizan el funcionamiento de la red de drenaje; de los asentamientos en las proximidades de ríos, barrancas, canales, carentes de drenaje y seguridad. (Cuadro 5.13)

La infraestructura hidráulica construida en el Distrito Federal durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari no resolvió de fondo el problema de inundaciones, a pesar de las obras realizadas,⁴³ lo cual demuestra la magnitud del déficit hidráulico.

⁴² Martha Scheingart y María T. Torres, "Políticas de agua y drenaje en la Ciudad de México", en Martha Scheingart (coordinadora) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1997, p. 162

⁴³ Durante el sexto informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari subrayó que "la infraestructura del drenaje avanzó al mayor ritmo histórico que haya tenido la ciudad de México. Se construyeron 31 kilómetros de drenaje profundo, 20 plantas de bombeo, 367 kilómetros de red primaria, 63 kilómetros de colectores marginales y cinco lagunas de regulación. Destaca el entubamiento de mil metros del gran canal del desagüe, obra exigida por la ciudad. Así, se incrementó la cobertura del drenaje en 20%, de manera que el 94% de la población, es decir, dos millones más que en 1988 ya cuentan con este servicio. De notable importancia fue la recuperación del entorno agrolacustre de Xochimilco y Tláhuac, que estaba condenado a la desaparición. La superficie rescatada abarca 1,100 hectáreas e incluyó el saneamiento de los canales Nacional y Chalco, los cuales ahora conducen agua limpia tratada". Véase Carlos Salinas de Gortari, *Sexto Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1994*, Presidencia de la República, p.49

Cuadro 5.13

Zonas con mayores riesgos de inundaciones en temporada de lluvias

Delegación o municipio	Localidades con mayores riesgos
Distrito Federal	
Álvaro Obregón	Asentamientos ubicados a lo largo de siete barrancas.
Magdalena Contreras	15 zonas, de las cuales son prioritarias las colonias El Tanque, Las Cruces, Cerro del Judío, San Bernabé y Pedregal de Chichicarpa.
Gustavo A. Madero	35 colonias populares, algunas ubicadas en las proximidades del río Los Remedios, el Gran Canal y el Cerro de Cuauhtemoc.
Iztapalapa	15 zonas U.H. Ejército de Oriente, Pueblo de Sta Marta Acatitla, La Colmena, Sta. María Aztaguacan, colonia Desarrollo Urbano Quetzalcóatl, Col. Los Ángeles, U.H. Mirasoles, U.H. Triángulo de las Águilas, colonia Lomas Estrella; Barrios de Tula, Sta Bárbara y San Miguel; pueblo de Culhuacán.
Tlalpan	Asentamientos ubicados en el Ajusco medio, en la barranca de San Andrés Totoltepec y río San Buenaventura.
Estado de México	
Chalco	Ayotzingo, Chalco Nuevo, Huitzilingo, San Gregorio Cuatzingo, San Lorenzo Chimalpa, San Miguel Xico, San Lucas Amalinalco, San Mateo Tezoquipan, San Pablo Atlazapan, Solidaridad.
Ecatepec	Zonas populares próximas al río Los Remedios, el gran Canal y faldas de la Sierra de Guadalupe.
Atizapán de Zaragoza	Colonia: Arboledas, San Juan Bosco, El Potrero, Alfredo Bonfil, Villas de la Hacienda, Jardines de Atizapán y en general, asentamientos cercanos a 5 ríos.
Chimalhuacán	Barrios: Curtidores, Alfareros, Saraperos, Carteros, Jugueteros, Sta. Elena.

Fuente: *Martha Scheingart y María T. Torres, "Políticas de agua y drenaje en la Ciudad de México", en Martha Scheingart (coordinadora) Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México, El Colegio de México, México, 1997, p. 164.*

Sin duda, la falta de supervisión en la manera en cómo la ciudad de México fincó el crecimiento inmobiliario desde los años cincuenta y sesenta del siglo XX, aunado a los hundimientos registrados en el subsuelo, la convirtieron en una trampa letal para sus pobladores. En 1985 la capital sufrió un sismo de 8.1 en la escala de Richter que devastó amplias zonas y ocasionó la muerte de más de 10 mil personas y un sinnúmero de damnificados.⁴⁴ El sismo ocurrido el 19 de septiembre de 1985, fue un detonador que organizó a la sociedad fuera de las instituciones del sistema político.

La cuenca del Valle de México experimenta un hundimiento y de manera particular en la parte sur de la zona lacustre. Por ejemplo, en la zona de Iztapalapa, donde por décadas se han registrado inundaciones por tratarse de una zona no apta para uso habitacional, en diversas colonias a principios de 2000, para solucionar este problema se estaban elevando y reforzando los muros de las lumbreras 3 del Interceptor Oriente-Oriente y se estaba construyendo un vertedor hacia la laguna menor de Iztapalapa con el fin de evitar que continuaran los derramos por saturación.⁴⁵

⁴⁴ José Luis Reyna, *Para entender al Partido Revolucionario Institucional*, México, Nostra Ediciones, 2009, p.72

⁴⁵ Véase Rosario Robles, *III Informe de Gobierno*, Ciudad de México, Septiembre de 2000, p. 167

Durante el siglo XX la ciudad de México se hundió hasta 9 metros, con una tasa anual de 40 cm/año, dificultando así el desalojo de las aguas residuales y pluviales hacia la parte norte de la cuenca de Tula.⁴⁶ De ahí la importancia que la Ciudad de México pueda establecer zonas de recarga y pozos de absorción artificiales que eviten el hundimiento de la capital del país.

En función de cada fuente, los datos relacionados con la crisis hídrica de la cuenca del Valle de México, donde está asentada la ciudad de México tienden a variar, de acuerdo a la perspectiva desde que se le analiza. Por ejemplo, para el periodo 1999-2000, el gobierno de la Ciudad de México informó que se extrajo un volumen total de 493,809 m³ de azolve de diversas estructuras hidráulicas del sistema de drenaje, para recuperar su capacidad de regulación de caudales de lluvias, lo cual beneficio a 4,500,000 millones de habitantes de las Delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Xochimilco. Las estructuras donde se efectuaron trabajos en función del volumen extraído de azolve fueron: En la Delegación Álvaro Obregón las presas: Anzaldo, Becerra, Tequislasco, Tacubaya, Tarango y Mixcoac. En la Delegación Álvaro Obregón las barrancas: Puente Colorado, Puerta Grande y San Bartolo. En la Delegación Cuajimalpa de Morelos la barranca El Borracho y la interconexión entre las lagunas Ciénega Chica y Grande. En la Delegación Xochimilco, el Río Santiago del Reclusorio Sur, así como en el Interceptor del Poniente.⁴⁷

La cuenca lacustre de México destaca por las formaciones geológicas de mayor permeabilidad e infiltración que contribuyen en la recarga, las cuales son: las Sierras Chichinautzin y Xochitepec (sur) y Santa Catarina (centro-este), seguidas por las Sierras Nevada, de Río Frío (este); de las Cruces (oeste). Por lo tanto, éstas son fundamentales para recuperar su cobertura y uso forestal.

La cuenca de México exporta un promedio de 52 m³/s de agua residual hacia la cuenca de Tula, volumen que se acerca a la sobreexplotación de los acuíferos (41 m³/s) más el agua importada de otras cuencas (19 m³/s). Actualmente, la capacidad de desalojo de aguas negras es de 195 m³/s, requiriéndose una capacidad para 315 m³/s de aguas residuales.

En 2007 el volumen de extracción de agua de los cuatro acuíferos de la cuenca de México fue de 50 m³/s, casi tres veces más que la capacidad de recarga. De seguir este patrón, la Ciudad de México acelerará de forma más rápida su hundimiento y los movimientos telúricos pueden ser más devastadores si no se revierte esta tendencia histórica. (Cuadro 5.13)

Cuadro 5.14
Sobreexplotación de los acuíferos del Valle de México

Acuífero	Recarga (Hm ³ /año)	Extracción (Hm ³ /año)	Déficit (Hm ³ /año)
----------	--------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------

⁴⁶ Véase *La Cuenca*, Boletín Informativo de la Comisión de Cuenca Valle de Bravo-Amanalco, Año 4, Número 20, agosto de 2010.

⁴⁷ Rosario Robles, *III Informe de Gobierno*. Ciudad de México, Septiembre de 2000, p.165

Acuífero	Recarga (Hm ³ /año)	Extracción (Hm ³ /año)	Déficit (Hm ³ /año)
Zona metropolitana de la ciudad de México	79	507	-969
Chalco-Amecameca	74	128	-18
Texcoco	49	465	-140
Cuautitlan-Pachuca	203	483	-134
Total (Hm ³ /año)	6,055	1,583	-1,261
Total (m ³ /s)	19.1	50	-40

Fuente: *La Cuenca*, Boletín Informativo de la Comisión de Cuenca Valle de Bravo-Amanalco, Año 4, Número 20, agosto de 2010.

La Cuenca Valle de Bravo-Amanalco es una de las generadoras de agua más importantes de las seis cuencas que conforman el Sistema Cutzamala, el cual abastece el 40% del agua potable consumida en el área metropolitana de la Ciudad de México y Toluca (proveyendo 15.6 m³ de agua por segundo).

La Presa de Valle de Bravo, al aportar el 38% del agua del Sistema Cutzamala (equivalente a 6 m³ de agua por segundo), es la más grande y relevante del mismo.⁴⁸ Sin embargo, esta cuenca enfrenta problemas de deforestación acelerada, pobreza extrema y conflictos sociales asociados a la extracción de agua por parte de las autoridades federales.⁴⁹

6. Externalidades negativas ante desastres naturales y población afectada

A las externalidades se les conoce como la presencia de efectos o daños económicos ocasionados a terceros. De ahí que la intervención gubernamental se podría justificar para determinar un costo para la población del tal modo que se “compense” la molestia que la contaminación de ruido, medioambiental o visual, representa para los habitantes de la ciudad de México. El concepto de externalidad es útil dentro del enfoque económico para dirigir una política pública.⁵⁰ En la ciencia económica, el Estado debe apoyar activamente determinadas clases de capital. Si esta idea es correcta, los beneficios que obtiene la sociedad de la acumulación de capital pueden ser mayores de lo que sugiere el modelo de Solow. Algunos tipos de acumulación de capital pueden generar mayores externalidades que otros. Por ejemplo, si la instalación de una instalación de robots genera mayores externalidades tecnológicas que la construcción de una acería, tal vez el Gobierno deba utilizar la legislación fiscal para fomentar la inversión en robots. La mayoría de los

⁴⁸ www.cuencaamanalcovalle.org/inic.php

⁴⁹ Entre 2004 y 2005, se registraron protestas encabezadas por mujeres mazahuas frente a la planta de la Magdalena, del sistema Cutzamala, en Valle de Bravo, Estado de México, ante la negativa del gobierno federal a indemnizarlas por las inundaciones que sufrieron sus tierras en septiembre de 2003. Véase Angélica Enciso “Agua y seguridad nacional”, en *Agua*, La Jornada, Edición especial, 2005 pp. 038-039

⁵⁰ Laura Sour, *El enfoque económico en el estudio de las políticas públicas*, Documento de trabajo, número 206, CIDE, México, octubre de 2008, p. 7.

economistas son escépticos respecto de estas políticas porque el problema de medición es sumamente difícil.⁵¹

7. Programas ambientales

El programa de acción ambiental conocido como “Hoy no circula”, tuvo entre sus componentes centrales llevar a cabo la verificación de los motores de los vehículos así como el retiro de la circulación de automotores con altas emisiones de contaminantes. Los datos señalan que en 1989, fueron verificados en instalaciones autorizadas por las autoridades de ecología 2.3 millones de vehículos, cifra que aumentó a 5.7 millones en 1990. La verificación vehicular se relajó en 1991 y 1992, ya que 2.6 y 2.4 millones de vehículos fueron atendidos en los centros de control. Para 1993 y 1994, más de 4.6 y 4 millones de vehículos respectivamente fueron verificados. Entre 1991-1994, fueron retirados de la circulación 107,849 vehículos, lo cual advierte que las medidas adoptadas si bien fueron insuficientes para disminuir el número de días por contaminación arriba de la norma establecida, hizo que el problema no hiciera más estragos de salud en la población. (Cuadro 5.15)

Cuadro 5.15
Acciones ecológicas en el Distrito Federal 1989-1994

Año	Prevención de contaminación ambiental		Áreas Verdes	
	Verificación vehicular (millones de vehículos)	Vehículos retirados de circulación	Total de hectáreas creadas	Árboles plantados (miles)
1989	2.3	nd	0.4	10,862
1990	5.7	nd	3.5	10,269
1991	2.6	16,900	4.4	13,800
1992	2.4	19,710	219.1	15,754
1993	4.6	36,239	1.6	19,742
1994	4.0	35,000	20.6	16,291

Fuente: *Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno CSG*, 1994, p.499

Asimismo, los programas diseñados para incrementar el total de áreas verdes creadas en el Distrito Federal entre 1989-1994 tuvo alcances limitados, toda vez que las principales acciones correspondieron a las áreas verdes creadas en 1992 en el Parque Ecológico de Xochimilco, que fueron 219 hectáreas, frente a las 0.4, 3.5, 4.4 y 1.6 hectáreas creadas en 1989, 1990, 1991 y 1993, respectivamente.

El número de árboles plantados en el Distrito Federal no correspondían a las necesidades sociales y medio-ambientales que la contaminación del aire imponía,

Durante los años noventa, se instrumentó el *Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000* (ProAire) junto con otras acciones como el Programa de Calidad del Aire de la Zona Metropolitana del Valle de México 2001-2010, *Programa de recuperación de vapores*, *Programas de Educación Ambiental*, la *Auditoría Integral al Programa de Verificación Vehicular Obligatorio*, *Proyectos de manejo sustentable del*

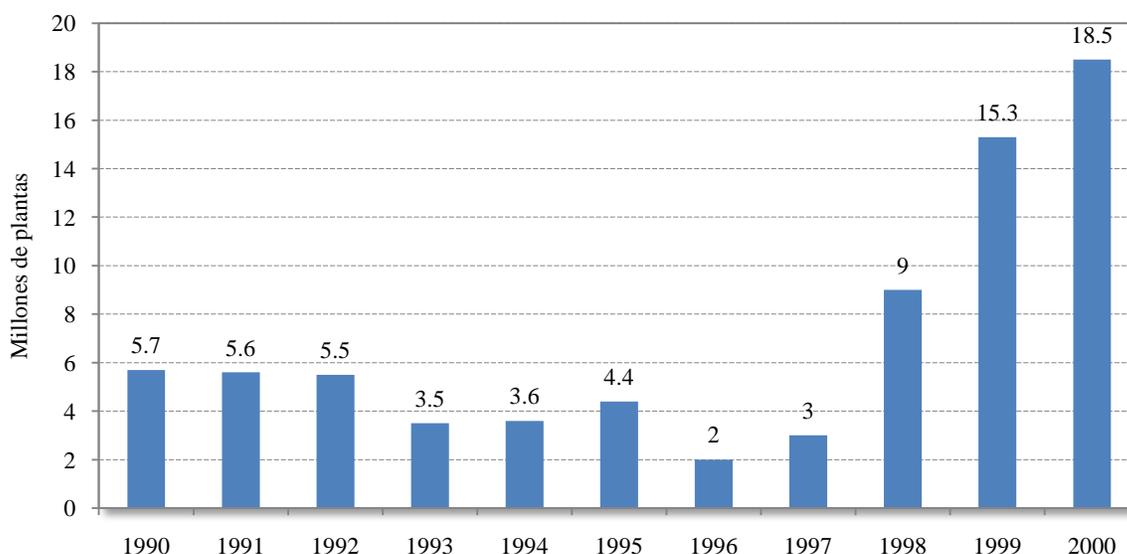
⁵¹ Gregory Mankiw. *Macroeconomía*, Antoni Bosch Editor, Madrid, 2001, pp. 136-137

área de conservación ecológica de la Delegación Xochimilco, el Proyecto de Rescate, Conservación y Manejo Sustentable de los Humedales de Tláhuac, y el Programa de Incentivos para las Zonas Arboladas del Área de Conservación del Distrito Federal. De igual manera, la Ley Ambiental del Distrito Federal entró en vigor el 13 de enero de 2000 para regular la protección del ambiente, la conservación y restauración ecológica, así como la prevención y control de la contaminación.

Entre 1990-1997, disminuyeron las acciones de reforestación rural y urbana en el Distrito Federal lo cual se tradujo en la reducción de plantas y árboles. Por ejemplo en 1990 se plantaron 5.7 millones de plantas, en 1991 la cifra fue de 5.6 millones y en 1992 las cifras arrojaron fueron de 5.5 millones. Sin embargo, en 1996 y 1997 se plantaron solamente 2 y 3 millones de plantas, lo cual significó que la capital del país viera afectadas las condiciones para la absorción de bióxido de carbono (CO₂). A partir de 1998, los niveles de plantación se recuperaron de manera significativa, ya que se plantaron 9 millones de plantas, en 1999 la cifra llegó a 15.3 millones de arbustos y en 2000 se plantaron en el suelo 18.5 millones de plantas. (Gráfica 5.2)

Los programas y políticas ambientales del gobierno de la Ciudad de México han tratado de generar conciencia ecológica entre los habitantes, por lo que las acciones instrumentadas se han dirigido a la población escolar que asiste a los niveles preescolar, primaria y secundaria, ya que mediante la educación en esta materia es como se podrán obtener resultados sociales óptimos en el mediano y largo plazo.

Gráfica 5.2
Distrito Federal: reforestación rural y urbana 1990-2000



Nota: Para año 2000 es información de acuerdo al Programa Operativo Anual de la Secretaría del Medio Ambiente del D.F.

Fuente: Rosario Robles, *III Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, Ciudad de México, Gráfica IV.26, p.131

Los centros de educación ambiental en 1999 atendieron a 95 mil personas en programas relacionados con el cuidado y preservación del medio ambiente, sin embargo, el interés de la población no dejó de sentirse en el año 2000. Los visitantes al Museo de Historia Natural

mostraron niveles record de asistencia, ya que el primer año de operación lo visitaron 1,228,296 personas y el Museo Interactivo del Medio Ambiente mostró un aforo de visita constante entre 1999-2000. (Cuadro 5.16)

Cuadro 5.16

Distrito Federal: personas atendidas en los diferentes programas de educación ambiental

	1998	1999	2000 ¹
Centros de Educación Ambiental	nd	95,000	62,950
Educación Ambiental Itinerante	nd	53,934	42,903
Museo de Historia Natural	1,102,297	1,228,296	393,019
Museo Interactivo del Medio Ambiente ²	nd	9,000	9,000

Notas: nd/ No disponible

¹/ Información al 30 de junio de 2000.²/ El museo inició sus operaciones el segundo semestre de 1999Fuente: Rosario Robles, *III Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, Ciudad de México, Cuadro IV.27, p.131

VI. EL MARCO POLÍTICO ADMINISTRATIVO

1. Cambios en el estatus jurídico de la Ciudad de México

A partir de 1997, los ciudadanos del Distrito Federal han podido elegir a sus autoridades locales, lo cual en un sentido amplio significó la restitución de los derechos civiles y políticos a los habitantes de la capital del país, siendo uno de los asuntos más trascendentes de los procesos de transición democrática de México. Si bien el proceso electoral para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal de 1997 posibilitó el inicio de una nueva institucionalidad democrática, siguió estando inconclusa, ya que los Jefes Delegaciones fueron designados por la Asamblea Legislativa a través de mecanismos de democracia indirecta para el periodo 1997-2000. Es a partir del año 2000 donde el Jefe de Gobierno y los Jefes Delegacionales son electos a través del voto libre y directo.

Es importante señalar que el Distrito Federal no es propiamente una entidad federativa por las siguientes razones esbozadas en la Constitución Federal:

- En primer lugar, el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contempla al Distrito Federal como estado de la Federación sino con un estatus aparte.
- En segundo lugar, el artículo 44 de la Constitución Federal al establecer que la Ciudad de México es el Distrito Federal, como sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, contempla una situación de excepción en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.
- En tercer lugar, es imprescindible que se cumplan los supuestos de la fracción III del artículo 73 de la Constitución Federal para la aceptación de nuevos estados al pacto federal.

En otras palabras, hasta que ocurra este último supuesto, el Distrito Federal podrá gozar del estatus de entidad federativa, por lo que abriría el camino para la convocatoria de un congreso constituyente del cual emanaría la promulgación de su propia constitución local. Desde el punto de vista fiscal, mientras el Distrito Federal no sea una entidad federativa conformada por municipios, no podrá hacer efectivo el cobro de los aprovechamientos de agua potable y alcantarillado a edificios del gobierno federal tal y como lo establecen los incisos a) y c) fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto es un aspecto crucial para considerar al Distrito Federal como estado de la federación, ya que el pago por el suministro de agua potable y alcantarillado por la prestación oportuna y con calidad del servicio público que amerita por lo general una contraprestación, estaría en concordancia con el sentido supremo de equidad y proporcionalidad.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que en su artículo 34 toca al Presidente de la República *“el mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la*

designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El servidor público que tenga al mando directo de la Fuerza Pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.”

Dado que el Distrito Federal no es una entidad federativa como tal, existen impedimentos legales de fondo que determinan el funcionamiento de la organización político-administrativa y de la hacienda del Distrito Federal como se ha mencionado pero que a continuación se señalan con mayor detalle:

- De acuerdo a la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Federal, el Congreso deberá aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público. De igual manera, el Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;
- El Senado puede nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución, según lo dispone la fracción IX del artículo 76 de la Carta Magna, en lugar de la Asamblea Legislativa;
- De acuerdo al artículo 122 de la Ley Suprema, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los poderes federales. En este sentido de acuerdo a la fracción A de este artículo, corresponde al Congreso de la Unión: Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; así como dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión;
- En el apartado B del artículo señalado: Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos: Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley; Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, y las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

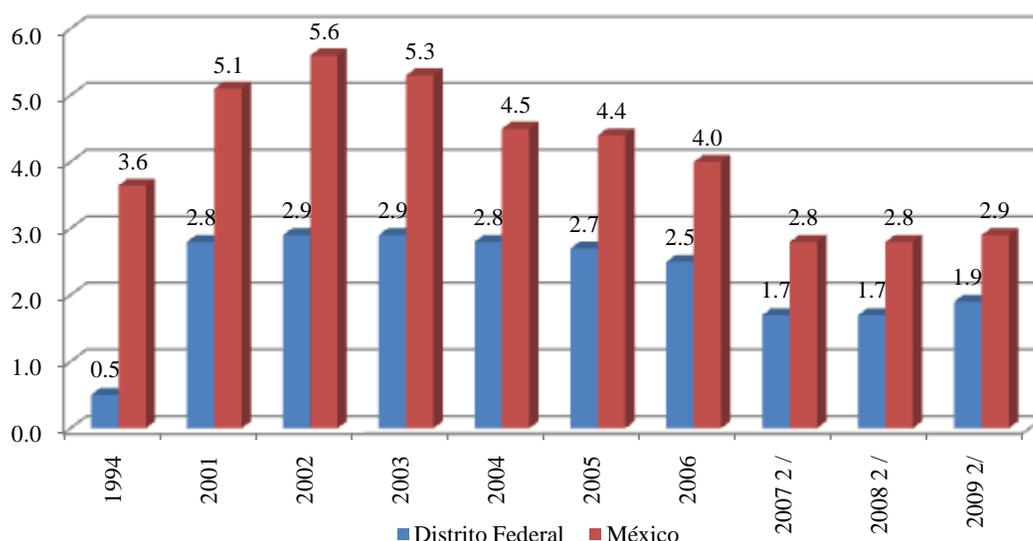
Además dado que el Distrito Federal sigue sin tener el carácter de entidad federativa en función de que su techo de deuda lo asigna la Cámara de Diputados y no la Asamblea Legislativa, la evidencia empírica señala que las autoridades del Distrito Federal han desplegado un conjunto de medidas destinadas al desendeudamiento, acciones que de

ninguna manera son decididas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público u otra entidad pública.

Las políticas de desendeudamiento instrumentadas por el Gobierno del Distrito Federal han demostrado ser más efectivas que las instrumentadas por las autoridades vecinas del Estado de México, lo cual posibilita financiar sanamente la política social y de infraestructura pública o por lo menos representa una sangría menor de recursos para el pago de la deuda.

Gráfica 6.1

Relación deuda pública/PIB entre el Estado de México y el Distrito Federal 1994-2009



Fuente: Elaborado con base a: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP

En el caso del Estado de México, la deuda pública representó niveles elevados del servicio de su pago ya que entre 2001-2003 creció de un 5.1% hasta 5.6% del PIB Estatal en 2002, mientras que el Distrito Federal mantuvo un promedio anual de 2.9%, el cual fue reduciendo a partir de 2007 que llegó al 2.7% y en 2006. Con ello se pretende demostrar que el manejo de los pasivos públicos influye de manera decisiva en la capacidad de instrumentación de políticas sociales de carácter universal para la ciudad.

2. Relaciones entre las delegaciones y el Gobierno del Distrito Federal

El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece la naturaleza jurídica de los órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, denominados Delegaciones, los cuales les asigna autonomía funcional en acciones de gobierno. La desconcentración administrativa en términos jurídicos consiste “*en una forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica funcional.*”⁵² A menudo, existen confusiones entre la población en el sentido de que no se

⁵² Rafael I. Martínez Morales, *Derecho Administrativo. 1er curso*. Oxford University Press, México, 2009, p.132

entienden las razones de por qué las delegaciones forman parte de una organización administrativa desconcentrada en donde no llegan a tener personalidad jurídica propia. Por ejemplo, en materia de recaudación de impuestos y derechos locales, las tareas son de exclusiva competencia de la Tesorería del Gobierno Central, por lo que las delegaciones no administran ni recaudan por su cuenta la tributación local. Durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) se desarrollaron 27 programas sectoriales, los cuales se llevaron a través del *Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social* (PIT), que privilegia un criterio territorial descentralizado. Sin embargo esos programas se diseñan e implementaron desde el gobierno central del Distrito Federal con escasa participación de las Delegaciones.⁵³

Dentro de las características de los órganos desconcentrados están presentes los siguientes aspectos: “1. *Forman parte de la centralización administrativa.* 2 *Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado (secretaría, departamento o procuraduría).* 3 *Poseen cierta libertad para su actuación técnica.* 4. *Debe ser un instrumento de derecho público (ley, reglamento, decreto o acuerdo) el que los cree, modifique o extinga.* 4. *Cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio.* 6. *No poseen personalidad jurídica propia*”.⁵⁴

Es por eso que los diversos ordenamientos legales que rigen sobre todo la provisión de bienes y servicios públicos a los habitantes del Distrito Federal, confieren atribuciones de carácter técnico a las Delegaciones. Por ejemplo, en materia de vivienda, las autoridades delegaciones del Distrito Federal deben cumplir con una serie de funciones, las cuales necesariamente están vinculadas a la política de desarrollo urbano de la ciudad, ya que tanto el artículo 8 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal así como el artículo 39 fracciones II, LIX, LX y LXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal les facultan para: *Expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones o instalaciones o realizar obras de construcción [...]; Presentar a la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda y a los organismos que correspondan, programas de vivienda que beneficien a la población de su demarcación territorial, así como realizar su promoción y gestión; promover dentro del ámbito de su competencia, la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, para la vivienda, equipamiento y servicios; y autorizar los informes preventivos, así como conocer y gestionar las manifestaciones de impacto ambiental que en relación a construcciones y establecimientos soliciten los particulares, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.* (Cuadro 6.1)

⁵³ Juan Carlos Vargas Reyes, “La izquierda mexicana: institucionalización y crisis”, en Beatriz Stolowicz (coordinadora) *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político*, ediciones Aurora, México, 2007, p. 272

⁵⁴ *Ibid*, p. 133

Cuadro 6.1
Marco competencial de las Delegaciones administrativas con el Gobierno del Distrito Federal en asuntos de interés público

Ordenamiento	Fuente	Atribuciones y/facultades
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	Art. 104	La Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial que se denominarán Delegaciones.
Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	Art. 37	La Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno denominados Delegaciones.
Ley de Aguas del Distrito Federal	Art. 18	Ejecutar las obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado a partir de redes secundarias, conforme a la autorización y normas que al efecto expida el Sistema de Aguas. Dar mantenimiento preventivo y correctivo a las redes secundarias de agua potable, drenaje y alcantarillado.
Ley de Desarrollo Metropolitano del Distrito Federal	Art. 8	Las dependencias y delegaciones de la administración pública del Distrito Federal que tengan suscritos convenios de coordinación metropolitana o que se encuentren dentro de la zona limítrofe con el Estado de México deberán establecer en su estructura la unidad administrativa correspondiente para conocer y atender la materia.
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	Art. 8	Participar con la Secretaría en la elaboración y modificación de los proyectos de Programas cuyo ámbito de su competencia espacial de validez esté comprendido dentro de la demarcación territorial que le corresponda. Expedir las licencias y permisos correspondientes a su demarcación territorial.
Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal	Art. 11	Promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración de los programas y proyectos de Desarrollo Social. Elaborar el Programa de Desarrollo Social de la Delegación. Promover el debate y la concertación entre los diversos actores sociales en la búsqueda de soluciones a los problemas del Desarrollo Social. Operar las instalaciones e infraestructura social a su cargo.
Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal	Art. 8	Participar en la elaboración y ejecución de los programas de fomento económico delegacional. Ejecutar las acciones de desregulación y simplificación administrativa. Impulsar los proyectos de fomento económico que propicien la creación y conservación del empleo, en concertación con los sectores privado y social.
Ley de Planeación del Distrito Federal	Arts. 8 y 9	Coordinar la planeación del desarrollo en su demarcación. Presidir el respectivo Comité Mixto de Planeación y representarlo ante las distintas autoridades públicas y privadas. Remitir al Jefe de Gobierno el proyecto del programa delegacional de su demarcación territorial. Formular los anteproyectos de Presupuesto de Egreso de acuerdo con los objetivos del programa delegacional. Informar al Jefe de Gobierno los resultados de la ejecución del programa delegacional.
Ley Ambiental del Distrito Federal	Art. 10	Proponer y opinar respecto del establecimiento de áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas dentro de su demarcación. Celebrar convenios con el Gobierno del Distrito Federal para la administración y preservación de las áreas naturales protegidas, los recursos naturales y la biodiversidad.

Fuente: Elaboración propia con base en la página web: www.df.gob.mx

3. Relaciones entre el Distrito Federal y el gobierno federal

El gobierno del Distrito Federal se rige desde 1993 por el *Estatuto de Gobierno*, el cual fue aprobado con el Congreso de la Unión, por lo que deja sin participación a la Asamblea Legislativa, dado que no tiene las facultades de las legislaturas de los estados como congreso constituyente. La Asamblea de Representantes fue creada en 1987. La Federación conserva mayores facultades sobre el Distrito Federal que sobre los 31 estados de la

república. El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública regulan local regulan la estructura política y el funcionamiento del Distrito Federal

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal es electo para un cargo de seis años, sin posibilidad de reelegirse. Goza de la facultad reglamentaria respecto de las leyes y decretos que sobre la entidad expida el Congreso de la Unión. Al igual que en las legislaturas locales, el jefe de Gobierno tiene la facultad legislativa –exclusiva en materia presupuestaria- y la de veto, que puede ser superado por una mayoría de dos tercios de los asambleístas. A la vez, puede nombrar y remover libremente a la mayor parte de los servidores públicos de su administración y ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.⁵⁵

Cabe señalar que desde 1997 cuando por primera vez los habitantes de la Ciudad de México tuvieron la oportunidad de elegir democráticamente al Jefe de Gobierno, desde esa fecha hasta la elección de 2006, el Partido de la Revolución Democrática ha gobernado en tres periodos. Durante el periodo 1997-2000, la relación entre el Presidente Ernesto Zedillo –último presidente emanado del PRI- y Cuauhtémoc Cárdenas-Rosario Robles, más o menos fue fluida en la mayoría de los temas importantes. En el caso de la relación entre Andrés Manuel López Obrador y el primer gobierno federal emanado del PAN, con Vicente Fox a la cabeza, terminó en un desencuentro inútil toda vez que el desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal impulsado y promovido por el Presidente de la República generó una atmosfera de polarización política que se reflejó después de las elecciones presidenciales de 2006 en conflictos poselectorales con epicentro en la capital de la República.

Cuadro 6.2
Matriz de corresponsabilidad intergubernamental en el Distrito Federal

Tema	Poder Ejecutivo Federal	Congreso de la Unión	Jefe de Gobierno del Distrito Federal
Político.	En el apartado B del artículo 122 de la CPEUM establece: Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos: Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.	De acuerdo al artículo 122 de la Ley Suprema, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los poderes federales. En este sentido de acuerdo a la fracción A de este artículo, corresponde al Congreso de la Unión: Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; así como dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión.	El Jefe del Distrito Federal informará igualmente el ejercicio de dicha deuda a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública (fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Federal).

⁵⁵ María Amparo Casar, *Sistema político mexicano*, Oxford University Press, México, 2010, p. 151

Tema	Poder Ejecutivo Federal	Congreso de la Unión	Jefe de Gobierno del Distrito Federal
		El Senado puede nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución, según lo dispone la fracción IX del artículo 76 de la Carta Magna, en lugar de la Asamblea Legislativa	En caso de falta absoluta –por ejemplo- por renuncia-, corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designar a su sustituto.
Política hacendaria	Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.	Según la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Federal, el Congreso deberá aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público.	El Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta de endeudamiento correspondiente, en los términos que disponga la ley. (Art. 122 CPEUM)
Jurídico-Administrativo.			Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, y las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes. (Art. 122 CPUM).
Seguridad Pública	El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece en su artículo 34 que toca al Presidente de la República <i>“el mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El servidor público que tenga al mando directo de la Fuerza Pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.”</i>		

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

4. Participación y representación ciudadana

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal de acuerdo artículo 122 Base Primera, fracción V inciso h) tiene como facultades legislar en materia de participación ciudadana. El antecedente inmediato fue la Ley de Participación Ciudadana de 1995, la cual proponía que para la elección de consejeros, circunscripciones sumamente amplias, que eran 20 consejeros para una población de 600 mil habitantes, por ejemplo, los cuales pasaban a formar parte de un órgano centralizado, el Consejo Ciudadano, el cual estaba sumamente

distante de la ciudadanía.⁵⁶ En 1999 bajo los auspicios de una nueva Ley, se llevo una elección vecinal en el Distrito Federal, la cual tuvo poca respuesta entre la población, toda vez que no hubo un respaldo de las autoridades federales y locales para sentar las bases de los gobiernos vecinales. A partir de entonces, las autoridades del Distrito Federal han buscado *institucionalizar* la participación ciudadana, mediante reglas y mecanismos que aún no adquieren carta de naturalización entre la población, a efecto de que puedan apropiarse de ellos.

La Ley de Participación Ciudadana publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 17 de mayo de 2004 puede ser considerada como un referente en todo el país, ya que refrenda en el contexto de la capital del país, instrumentos de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas, entre otros.

Cabe resalta que dentro de las reformas introducidas en dicha Ley del 27 de mayo de 2010, se realizarían elecciones de Comités Ciudadanos y consejos de los pueblos a celebrarse el 24 de octubre de 2010, donde se faculta al Instituto Electoral del Distrito Federal llevar a cabo la organización y desarrollo de las citadas elecciones, cuyas autoridades electas entrarán en funciones el 1 de diciembre de 2010 y concluirán sus funciones el 30 de septiembre de 2013.

Un Comité Ciudadano, es el órgano de representación ciudadana con el que contará cada colonia en el Distrito Federal y estará integrado por nueve ciudadanos. El Comité se encargará de integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas de los vecinos en si colonia y podrá decidir el destino de hasta el 3% del presupuesto delegacional para la mejora en obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y prevención del delito. Asimismo, existen lo que se denomina el Consejo de Pueblo, el cual es un órgano de representación ciudadana que funcionará en los Pueblos Originarios del DF, donde se mantiene la figura de autoridad tradicional según sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales y tiene las mismas facultades que el Comité Ciudadano.

5. Instituciones sociales federales en la Ciudad de México, funciones, tipo y beneficios para la población local y nacional

El Distrito Federal, por ser la capital del país y sede de los poderes públicos, ha sido beneficiaria del gasto público nacional con relación a otras regiones metropolitanas del país. Desde los años ochenta, las acciones de instituciones sociales dedicadas a la provisión de bienes y servicios públicos, se han concentrado en el Valle de México, las cuales han servido para mitigar los conflictos sociales, a raíz de las crisis económicas que han afectado las condiciones de vida de los núcleos urbanos.

Así las cosas, en 1991, aproximadamente 16% de la inversión nacional destinada al sector de agua potable y alcantarillado fue canalizada para satisfacer las necesidades de la ZMCM,

⁵⁶ Sergio Zermeño, “La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2000)”, en Alicia Ziccardi (coordinadora) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, UNAM-Indesol-Comeco, México, 2004, p. 145

lo cual representó un monto de 550 millones de pesos. Del presupuesto asignado para la Ciudad de México, más de la mitad lo aportó la Federación (314 millones de pesos); cerca de una tercera parte, el Estado de México y el Departamento del Distrito Federal (184 millones), siendo mínima la proporción de créditos y fondos provenientes de los organismos operadores, con 8.5% (47 millones). Respecto a este último renglón, en el ámbito nacional éste representa el 35.7% del total de recursos aportados, lo cual indica la poca capacidad financiera, y que los organismos operadores del servicio en la ZMCM dependen ampliamente de la federación.⁵⁷

Cuadro 6.3
Presupuesto para el subsector de agua potable y alcantarillado en 1991
(en miles de pesos)

Orígenes de los recursos	Nivel nacional		ZMCM	
	\$	Porcentaje	\$	Porcentaje
Federal	1,238	35.7	314	57.1
Estatad y municipal	1,000	28.8	189	34.4
Crédito y fondo de organismos operadores	1,229	35.5	47	8.5
Total	3,467	100.0	550	100.0

Fuente: Martha Schteingart y María T. Torres, "Políticas de agua y drenaje en la Ciudad de México", en Martha Schteingart (coordinadora) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1997, p. 147

El programa de abasto social de leche fue concebido inicialmente como un programa destinado a la población del Distrito Federal y municipios conurbados. A partir de 1972 se creó la paraestatal Leche Industrializada Conasupo S.A de C.V (Liconsa), cuyas funciones centrales se orientaron a la rehidratación y distribución de leche para los sectores de menores ingresos. Los datos disponibles indican que durante los años ochenta se produjo una rápida y sostenida expansión de la cobertura del programa en la zona metropolitana de la ciudad de México y además dicha cobertura fue extendida a las áreas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey. A precios constantes de 1980, el subsidio creció de 1, 784 millones de pesos en dicho año a 4,903 millones en 1990, y en número de familias atendidas de 425,000 en el primer año, a 2,097,000 en el último.⁵⁸

Cuadro 6.4
Evolución del Programa de Abasto Social de leche
(1980-1990)

⁵⁷ Martha Schteingart y María T. Torres, "Políticas de agua y drenaje en la Ciudad de México", en Martha Schteingart (coordinadora) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1997, p. 147

⁵⁸ Emilio Duhau, "Las políticas de apoyo a la alimentación", en Martha Schteingart y María T. Torres, "Políticas de agua y drenaje en la Ciudad de México", en Martha Schteingart (coordinadora) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1997, p. 199

Año	Valor del subsidio (millones de pesos de 1980)	Familias atendidas (miles)
1980	1,784	425
1981	2,023	536
1982	2,875	566
1983	2,780	742
1984	3,513	788
1985	4,038	1,029
1986	4,506	1,476
1987	5,104	1,829
1988	4,449	1,953
1989	6,535	2,562
1990	4,903	2,097

Fuente: Emilio Duhau; “Las políticas de apoyo a la alimentación”, en Martha Schteingart (coordinadora) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1997p. 200

Una evaluación independiente en la ZMCM, la cual abarcó 16 delegaciones del Distrito Federal y 17 municipios conurbados del Estado de México, señaló que el programa atendió a 1,550,000 familias en 1990, con un tamaño promedio de 5.9 miembros, lo que de acuerdo con las cifras del XI Censo General de Población realizado en 1990, implica que el porcentaje de cobertura del programa fue del 50.7% de la población global. De acuerdo con los datos del padrón, sólo en 15.6% de los casos, los ingresos familiares superaron los 2 salarios mínimos mensuales. En la zona metropolitana el programa Liconsa contaba en 1990 con un total de 857 lecherías que atendían 47% de las familias de la zona y 57% de los habitantes. En 1990 había en Iztapalapa 82 lecherías, en Tlalpan 34, en Chalco 21 y en Ecatepec 53.⁵⁹

Entre 1986 y 1989, se extendió la distribución de los “tortibonos, el cual consistió en un programa encaminado a subsidiar el consumo de tortilla a través de bonos canjeables por uno o más kilogramos del producto. Dicho programa fue operado a través de las tiendas Conasupo, Lecherías Liconsa, sindicatos y diversas agrupaciones sociales. En 1990, el programa benefició a 5,972,000 familias y el valor del subsidio ascendió a 2,669 millones de pesos de 1980.

Cuadro 6.5
Evolución del Programa de Abasto de Tortilla
(1986-1990)

Año	Valor del subsidio (millones de pesos de 1980)	Familias atendidas (miles)
1986	388	6,996
1987	2,650	6,378
1988	2,608	6,040
1989	2,562	6,703
1990	2,669	5,972

Fuente: Emilio Duhau; “Las políticas de apoyo a la alimentación”, en Martha Schteingart (coordinadora) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1997p. 203

⁵⁹ *Ibid*, pp. 200-201

La cobertura de servicios de salud que proporcionan instituciones como el IMSS en el Distrito Federal, podría considerarse de las más altas en el país, a pesar de los rezagos propios de un país en vías de desarrollo. En 1980, el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) atendía a 7,368,720 derechohabientes, mientras que en 1989 la cifra apenas se incrementó a los 7,532,397 millones, significando un crecimiento de 2.2%, el cual contrasta con el 800% registrado en el Estado de México.

Cuadro 6.6
Derechohabientes del IMSS en el Distrito Federal y el Estado de México
(1980-1989)

Año	Distrito Federal	Estado de México
1980	7,368,720	355,569
1989	7,532,397	2,860,563
Crecimiento 80-89 (porcentaje)	2.2	800.4

Fuente: Emilio Duhau; "Evolución reciente del sistema público de salud y seguridad social. Su impacto en las colonias", en Martha Scheingart (coordinadora) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1997, p. 243

Hasta 1997, la Ciudad de México había sido considerada jurídicamente como un Departamento administrativo, lo cual posibilitó que los programas sociales instrumentados por diversas secretarías y dependencias federales coexistieran con las acciones y programas sociales que instrumentó el Gobierno del Distrito Federal. En materia de asistencia social, para 2010 la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social da cuenta de la existencia de más de 600 Estancias Infantiles, distribuidas en las 16 Delegaciones políticas, en las que diariamente se atienden alrededor de 22 mil niños.⁶⁰ Los programas sociales federales instrumentados entre 1997-2010 han sido evaluados desde diversos ángulos, los cuales tienen el propósito de consolidar los derechos sociales de los habitantes de la ciudad de México.

6. Intentos de regulación del crecimiento urbano de la Ciudad de México

En el pasado mediato, las acciones de regularización del suelo y vivienda tuvieron alcances limitados y parciales que sólo consiguieron postergar los problemas de habitabilidad, aún cuando los resultados beneficiaron a ciertos núcleos sociales. Por ejemplo, entre 1989-1994, se entregaron 152,748 títulos de regularización del suelo que beneficiaron a casi 916 mil personas. La vivienda terminada en el mismo periodo llegó a 27,796 acciones, lo cual pudo beneficiar a 139 mil personas. (Cuadro 6.7)

Cuadro 6.7
Derechohabientes del IMSS en el Distrito Federal y el Estado de México
(1980-1989)

Suelo	Vivienda	
Regularización	Terminada	Personas

⁶⁰ Véase la página web: www.sedesol.gob.mx/index.php?sec=177&clave_articulo=68

Año	Lotes	Superficie	Títulos expedidos	Población beneficiada		beneficiadas
1989	30,000	7,802	26,446	158,676	1,068	5,340
1990	53,000	10,582	35,870	215,220	6,578	32,890
1991	72,751	4,900	16,611	99,666	4,877	24,521
1992	71,250	4,739	16,063	96,378	1,825	9,125
1993	42,890	6,168	20,907	125,442	5,740	28,700
1994	43,139	10,871	36,851	221,106	7,708	38,540
Total	313,030	45,062	152,748	916,488	27,796	139,116

Fuente: *Anexo estadístico del VI Informe de Gobierno CSG*, 1994, p. 499

El marco jurídico que regula la política de desarrollo urbano, vivienda, explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal puede ubicarse desde el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. El artículo 12 fracción V establece en términos generales el marco de actuación de las autoridades en materia de la planeación y ordenamiento del territorio, ya que *“la organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos: [...] La planeación y ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social de la Ciudad, que considere la óptica integral de la capital con las peculiaridades de las demarcaciones territoriales que se establezcan para la división territorial.”*

Por la división formal de poderes, de acuerdo al artículo 42 Fracción XIV del Estatuto, le corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *“legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.”*

De igual manera la fracción XV del artículo 42 del Estatuto toca a la Asamblea: *“Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios”*.

Dentro del artículo 67 Fracción XXVI, señala que dentro de las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, corresponde *“dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal”*. Y para el caso de las atribuciones que tienen los órganos centrales y desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, el artículo 118 Fracción III, señala que *“para el desarrollo y bienestar social en la Ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias: [...] III. Reservas territoriales, uso del suelo y vivienda”*.

En esta fracción III del artículo 118 del Estatuto dan sustento a las actividades que tienen encomendadas tanto la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda como del Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

La Política de Vivienda de la administración 2000-2006 asignó una alta prioridad a la producción social de vivienda, ya que pudo construirse una la mecánica operativa de la política crediticia transparente y los recursos asignados posibilitaron la construcción una política de Estado de Bienestar, la cual podría ser replicada en entidades federativas que tuvieran los recursos y le apostaran al desarrollo social sustentable.

La Política de Vivienda y el Programa de Mejoramiento a la Vivienda de la administración 2000-2006 se le confiaron al INVI, de cuyo resultado ha permitido la consolidación de esta política gubernamental a lo largo del tiempo. Hasta septiembre de 2006, el INVI había realizado 142,660 acciones para vivienda, de las cuales 69,896 fueron construcciones nuevas y 72,764 en aspectos de mejoramiento y ampliación de vivienda. A través del Programa Vivienda en Conjunto, hasta junio de 2006 se habían llevado a cabo en la ciudad central 16,650 acciones de vivienda y en el Centro Histórico 3,364 en 110 frentes de obra.⁶¹

7. Los problemas sociales en el ámbito metropolitano

Es importante destacar que a pesar de que el Distrito Federal no es una entidad federativa, ha instrumentado políticas sociales que el resto de los estados por los mismos desequilibrios del federalismo mexicano y por las políticas económicas neoliberales les impide ejecutar.

Durante la administración de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano la cual fue de tres años (1997-2000), se crearon algunas instituciones que tiempo después adquirirían un papel decisivo en la construcción de la política social como lo fue el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) creado en 1998, pero en cuyos inicios otorgaba pocos recursos a los proyectos de construcción social de vivienda.

Cabe señalar que la política crediticia de dicho programa fue errática, por lo que el arranque del Instituto de Vivienda del Distrito Federal sembró dudas respecto a los alcances que podría tener. Se concibió que el INVI pudiera ayudar a los sectores de medios y bajos ingresos, para que pudieran mejorar las condiciones de habitabilidad de la vivienda de interés social y popular.

Ha quedado claro que la elección del primer gobierno electo del Distrito Federal a partir de 1997, más que abrir una etapa de colaboración con el Estado de México, han coexistido dos maneras de ver los problemas metropolitanos y megapolitanos, ya que desde ese año el gobierno del Distrito Federal ha sido gobernado por una facción del PRD que se identifica con una visión socialdemócrata-clientelar, mientras que el Estado de México ha sido gobernado por un grupo de políticos-empresarios identificados con el capital financiero cuyas bases de apoyo se encuentran en el viejo corporativismo sindical heredado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

⁶¹ Víctor Manuel Delgado-Polanco, “Repoblamiento y recuperación del Centro Histórico de la ciudad de México, una acción pública híbrida, 2001-2006”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VIII, núm. 28, 2008, p. 833

Las autoridades políticas del Estado de México iniciaron a partir de los años noventa una crítica sistematizada a las políticas sociales que el Distrito Federal instrumentó máxime cuando arribó el Partido de la Revolución Democrática (PRD) a ocupar la Jefatura de Gobierno. Se asoció en automático que el Distrito Federal dependía del endeudamiento público y las participaciones federales para sostener sus políticas de gasto y de bienestar social. Esto está alejado de cualquier debate ideológico ya que la evidencia empírica habla por sí sola, dado que los recursos propios del Distrito Federal posibilitan el financiamiento del gasto social.

Durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) se instrumentó una política social de carácter universal pero cuyo lubricante político-administrativo estuvo direccionado dentro de un programa de corte transversal conocido como “*Por el Bien de Todos, Primero los Pobres*”, el cual fue el lema de la campaña para la elección de Jefe de Gobierno. Sea una adaptación de instrumentación de programas sociales de países latinoamericanos que han adoptado a la cuestión social como parte del proyecto de bienestar social, los recursos, como en su momento, se afirmó, provenían de los ahorros presupuestales alcanzados durante los años de ejercicio de gobierno, sin requerir subsidios o apoyos federales.

En el contexto de la administración de Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2012) acceder a un financiamiento de vivienda es más transparente, debido a que su institucionalización ha hecho más predecible el mantenimiento de dichos recursos ya que la población ha recibido apoyos ha multiplicado los puntos de vista positivos de este fideicomiso al igual que otros como el Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESOS).

El FONDESOS el cual entró en operación en 2005 fue ideado para fomentar y desarrollar a la micro, pequeña y mediana empresa del Distrito Federal. Los objetivos de este programa sectorial consisten en la creación de fuentes de trabajo a los sectores marginados y/o prioritarios, proporcionando de manera directa o indirecta apoyos financieros y no financieros, mejorando sus niveles de ingreso y calidad de vida, así como generar programas de fomento, consolidación y desarrollo del sector de la micro, pequeña y mediana empresa del Distrito Federal y fomentar la creación de nuevas empresas y el desarrollo de las ya existentes a través de programas de crédito, subsidio y transferencia.⁶²

8. Retos de la planeación y la administración pública metropolitana

La existencia de fondos metropolitanos no necesariamente deriva en la conformación de gobiernos metropolitanos, ya que eso implicaría cesión de poder de decisión y de recursos, lo cual no forma parte del imaginario político de las clases gobernantes locales y federales. Tan sólo entre el Distrito Federal y el Estado de México existen 143 instancias de gobierno en la gran metrópoli, ya que “confluyen unos 80 planes de desarrollo urbano y 60 sectoriales con muy limitado concierto y efectividad”.⁶³ La estructura mental de las clases

⁶² Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, *Informe de Cuenta Pública 2005*, p. 1

⁶³ Alfonso Iracheta Cenecorta, “Coordinación metropolitana en México: la urgencia de una decisión”, en Salvador Moreno Pérez y Gustavo Meixueiro Nájera (Coordinadores) *El desarrollo metropolitano y la*

gobernantes no está diseñada para innovar y crear formas de gobernanza acorde a los intereses y necesidades colectivas de una región que depende de su propia capacidad para evitar un colapso socio-económico-ambiental..

Una visión de largo plazo es fundamental que prevalezca para atender la problemática medio ambiental de la región megapolitana del Valle de México. Y las buenas intenciones se quedan en eso, de ahí que sea fundamental una institucionalidad metropolitana:

La Zona Metropolitana del Valle de México debe partir del concepto de que es una unidad socioespacial, al igual que cualquier otra metrópoli. Es decir, desde lo económico, lo social, lo ambiental, lo territorial; no es un conjunto de espacios separados o aislados. La propia sociedad no reconoce esa división o esa fractura. No lo reconoce el ambiental, no lo reconocen las cuencas hidrográficas o las cuencas atmosféricas y no lo reconocen los inversionistas. El problema es que no hemos avanzado desde la política y la administración para hacer, de estos conjuntos de estos espacios políticos-administrativos, verdaderas unidades.⁶⁴

En la actualidad, el Fondo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México del Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas” del Presupuesto de Egresos de la federación, desde su creación en 2006 hasta 2009 ha canalizado recursos al Valle de México del orden de los 10 mil 850 millones de pesos, dirigidos a grandes proyectos de infraestructura física. (Cuadro 6.8) Dicho instrumento, busca financiar la construcción de infraestructura que la Ciudad de México requiere para su sustentabilidad y la competitividad económica como las obras de ampliación del Drenaje Profundo, la construcción de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro, y el cierre del relleno sanitario Bordo Poniente.

Cuadro 6.8
Recursos del Fondo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México

Año	Monto de los recursos en millones de pesos
2006	1,000,000,000
2007	3,000,000,000
2008	3,550,000,000
2009	3,300,000,000
Total	10,850,000,000

Fuente: Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2006.2007, 2008 y 2009*

Existen otras instancias de coordinación metropolitana que reúne a las autoridades del Estado de México y el Distrito Federal en función del tema o problemática específica, las cuales son coordinadas por la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana creada el trece de marzo de 1998, conforme a su publicación en Gaceta de Gobierno del Estado de

sustentabilidad de las ciudades, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2007,p.59

⁶⁴*Ibid*, p.61

México de fecha 23 de marzo de 1998. Cabe señalar que durante los primeros años de la primera década del siglo XXI, funcionan las siguientes comisiones metropolitanas donde participan la Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Gobierno del Estado de México y la Secretaría General de Gobierno del Distrito Federal y otras dependencias, las cuales son: 1.- Comisión Ambiental Metropolitana; 2.- Comisión Metropolitana de Agua y Drenaje; 3.- Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; 4.- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos; 5.- Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad; 6.- Comisión Metropolitana de Protección Civil.

Toca a los ciudadanos del Distrito Federal y del Valle de México exigir una cabal rendición de cuentas de estas instancias de coordinación metropolitana a efectos de evaluar los resultados y avances de sus trabajos, toda vez que funciones con recursos públicos de la nación.

BIBLIOGRAFÍA

- Brown, J. (1972). Patterns of intra-urban settlement in México City: an examination of the Turner theory. *Disertation Series 40* .
- Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística e Informática y El Colegio de México. (2006). *Consiliación demográfica*. Mexico.
- Delgado, J. (1988). El patrón ocupacional territorial de la ciudad de México al año 2000. En O. y Terrazas (Ed.), *Estructura territorial de la ciudad de México* (págs. 101-141). México, D.F.: Plaza y Janés y Departamento del Distrito Federal.
- Graizbord, B. (2007). Movilidad residencial en la Ciudad de México. *Estudios demográficos y urbanos* , 22 (2), 291-335.
- Graizbord, B. (1995). La geografía de la descentralización demográfica de la ciudad de México. En A. Aguilar, & L. y. Castro Castro (Edits.), *El desarrollo urbano de México a fines del siglo XX* (págs. 101-114). Nuevo León, México: Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León.
- Icazuriaga Montes, C. (1992). *La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial*. México, D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Jhonston, R. (1973). Towards a general model of intra-urban residential patterns. Some cross-cultural observations. *Progress in Geography* (4), 81-124.
- Morales, M. D. (1987). La expansión de la ciudad de México (1858-1910). En G. Garza (Ed.), *El atlas de la ciudad de México* (págs. 64-68). México, D.F.: Departamento del Distrito Federal y el Colegio de México.
- Partida, V. (2005). La transición demográfica y el proceso de envejecimiento en México. *Papeles de Población* (045), 9-27.
- Rodríguez Kuri, A. (1996). *La experiencia olvidada, el ayuntamiento de México: política y gobierno. 1876-1912*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana y El Colegio de México.
- Schnore, L. (1988). On the spatial structure of cities in the two Americas. In P. Hauser, & L. Schnore (Eds.), *The study of urbanization*. Nueva York: Wiley and Sons.
- Scobie, J. (1974). Buenos Aires: plaza to suburb 1870-1910. *Oxford University Press* .
- Valencia, E. (1965). *La Merced: estudi ecológico y social de una zona de la ciudad de México*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Varley, A. (1987). The relationship between tenure legalization and housing improvements: evidence from Mexico City. *Development and Change* , 18, 463-81.

- Vidrio, M. (1987). El transporte de la ciudad de México en el siglo XIX. En G. Garza (Ed.), *El atlas de la ciudad de México* (págs. 68-71). México: El colegio de México y Departamento del Distrito Federal.
- Ward, P. (2004). *México megaciudad: desarrollo y política, 1970-2002* (2da ed.). México: El Colegio Mexiquense, A.C. y Miguel Ángel Porrúa.
- Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística e Informática y El Colegio de México (2006). *Conciliación Demográfica*. México.
- Consejo Nacional de Población (n.d.), *Indicadores demográficos básicos 1990-2030*. Obtenida el 14 de octubre de 2010, de http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=203
- Barry Tom, *México. Una Guía actual. La fuente esencial sobre la sociedad mexicana, su economía y sociedad*, Ediciones Ser, 1993.
- Casar, María Amparo, *Sistema político mexicano*, Oxford University Press, México, 2010.
- CONAGUA; *Estadísticas del agua de México*, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2010
- Duhau, Emilio “Las políticas de apoyo a la alimentación”, en Martha Schteingart y María T. Torres, “Políticas de agua y drenaje en la Ciudad de México”, en Martha Schteingart (coordinadora) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1997.
- Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, *Informe de Cuenta Pública 2005*.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso “Coordinación metropolitana en México: la urgencia de una decisión”, en Salvador Moreno Pérez y Gustavo Meixueiro Nájera (Coordinadores) *El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2007, pp. 57-68
- Mankiw Gregory, *Macroeconomía*, Antoni Bosch Editor, Madrid, 2001.
- Martínez Morales Rafael I. *Derecho Administrativo. 1er curso*. Oxford University Press, México, 2009.
- Reyna, José Luis *Para entender al Partido Revolucionario Institucional*, México, Nostra Ediciones, 2009.
- Robles, Rosario, *III Informe de Gobierno*, Ciudad de México, septiembre de 2000.

Salinas de Gortari, Carlos, *Sexto Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1994*, Presidencia de la República.

Sánchez Almanza, Adolfo, *Panorama histórico de la Ciudad de México*, IIEc, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

Schteingart Martha (coordinadora) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1997.

Sour Laura, *El enfoque económico en el estudio de las políticas públicas*, Documento de trabajo, número 206, CIDE, México, octubre de 2008.

Vargas Reyes, Juan Carlos, “La izquierda mexicana: institucionalización y crisis”, en Beatriz Stolowicz (coordinadora) *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político*, ediciones Aurora, México, 2007.

Zermeño, Sergio, “La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2000)”, en Alicia Ziccardi (coordinadora) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, UNAM-Indesol-Comecso, México, 2004.

Hemerografía

Asamblea Legislativa del Distrito Federal IV Legislatura, *Memoria-Informe de Actividades de la Comisión de Gestión Integral del Agua*, 2009, pp.64-65

Castillejos Margarita, DR Gold, Damokosh AI, Serrano P, Allen G, McDonnell WF, Dockery D, Ruiz S, Hernandez M, Hayes C. *Acute effects of ozone on the pulmonary function of exercising schoolchildren from Mexico City*, American Journal of Respiratory Critical Medicine, 1995.

Delgadillo-Polanco, Víctor Manuel “Repoblamiento y recuperación del Centro Histórico de la ciudad de México, una acción pública híbrida, 2001-2006”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VIII, núm. 28, 2008, El Colegio Mexiquense.

Delgado Carrillo Mario M. y Luis Rosendo Gutiérrez Romano, “El agua en el Distrito Federal”, en *Este País*, número 234, octubre 2010.

Díaz Mejía Guillermo, B. Muñoz Bojalil, R. González García, JA. García Uribe, *Evaluación del daño respiratorio en una región cementera de la República Mexicana*. Salud Pública, México, 1988, pp.438-446.

“Distrito Federal y estado de México, con sobreexplotación de acuíferos”, en *Agua*, La Jornada, Edición especial, México, diciembre de 2005, p.0138

“Drenaje obsoleto amenaza al Valle de México”, *El Universal*, 16 de marzo de 2010.

“El pleito AMLO-Fox paró obra en drenaje”, *El Universal*, 18 de marzo de 2010.

El Sistema del Drenaje Profundo de la Ciudad de México, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, Departamento del Distrito Federal, 1996.

Enciso Angélica, “Agua y seguridad nacional”, en *Agua*, La Jornada, Edición especial, 2005 pp. 038-039

Hernández Garduño, Eduardo, José Pérez Neria, Paccagnella AM, Pina-García MA, Munguía-Castro M, Catalan-Vázquez M, Rojas-Ramos M. *Air pollution and respiratory health in Mexico City*, Journal of Occupational Environment Medicine, 1997, pp.299-307

La Cuenca, Boletín Informativo de la Comisión de Cuenca Valle de Bravo-Amanalco, Año 4, Número 20, agosto de 2010.

Memorias del VI Encuentro Nacional de Cultura del Agua, Roberto Olivares (Coordinador), Mesa temática 1, ANEAS, 2009.

“Muestra la Capital contraste ambiental”, *Reforma*, sección Ciudad, página principal, 14 de noviembre de 2010.

Pronunciamento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal III Legislatura, *Agua*, La Jornada, Edición especial, México, diciembre de 2005.

Ramírez Bertha Teresa, “En la ciudad de México, déficit de agua y desperdicio constante”, en *Agua*, La Jornada, Edición especial, 2005.

Romieu I, F. Meneses, JJ Sierra Monge, J Huerta, S. Ruiz Velasco, White MC, Etzel RA, M. Hernández Avila. *Effects of urban air pollutants on emergency visits for childhood asthma in Mexico City*. American Journal of Epidemiology, 1995, pp. 546-553

Yúnez Naude Antonio y Fernando Barceinas, “Efectos de la desaparición de la Conasupo en el comercio y en los precios de los cultivos básicos”, en *Estudios Económicos*, julio diciembre de 2000, año/vol 15, número 002, El Colegio de México, pp. 189-227

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Ley Ambiental del Distrito Federal

Ley de Aguas del Distrito Federal

Ley de Desarrollo Metropolitano del Distrito Federal

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal

Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal

Ley de Planeación del Distrito Federal

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años